

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 23.05.2023 № 11-3

ЗВІТ
про результати аудиту ефективності використання коштів державного
бюджету, виділених на керівництво та управління
у сфері архівної справи

Київ 2023

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП	4
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ, СТАН ЇХ ВИКОНАННЯ ТА ДОТРИМАННЯ	5
1.1. Стан нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності Укрдержархіву	5
1.2. Стан виконання Укрдержархівом повноважень у сфері архівної справи та страхового фонду документації	9
1.2.1. Стан виконання Укрдержархівом повноважень з ведення державних реєстрів	13
2. АУДИТ ПЛАНУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА КПКВК 3609010 "КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ"	14
2.1. Стан планування потреби в коштах державного бюджету за КПКВК 3609010.....	15
2.1.1. Аналіз доведених асигнувань за КПКВК 3609010, затверджених кошторисів та обґрунтувань до них	20
2.1.2. Аналіз взаємовідносин Укрдержархіву та Дирекції з експлуатації комплексу споруд центральних державних архівних установ України.....	24
2.2. Стан фінансового забезпечення ведення державних реєстрів	26
2.3. Стан затвердження та виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 3609010.....	37
3. ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ.....	39
3.1 Аналіз ефективності використання фонду оплати праці працівників Укрдержархіву	41
4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ І ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ УКРДЕРЖАРХІВУ	43
ВИСНОВКИ.....	45
ПРОПОЗИЦІЇ.....	51

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (далі – аудит): стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2020 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану і надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних призначень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених Державній архівній службі України на керівництво та управління у сфері архівної справи у 2017–2018 роках та за 9 місяців 2019 року за бюджетною програмою 3609010 "Керівництво та управління у сфері архівної справи" (далі – бюджетна програма 3609010, КПКВК 3609010); оцінка управлінських рішень та стану внутрішнього контролю у цій сфері.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету (загальний та спеціальний фонд), що спрямовувалися у 2017, 2018 роках та за 9 місяців 2019 року на виконання бюджетної програми 3609010, їх рух; управлінські рішення Міністерства юстиції України як головного розпорядника бюджетних коштів щодо виконання вказаної бюджетної програми; нормативно-правові, організаційно-розпорядчі акти та документи, що регламентують порядок виділення коштів державного бюджету та їх використання; бюджетна та фінансова звітність; первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи та дані, що стосуються видатків державного бюджету.

Об'єкти аудиту: Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), Державна архівна служба України (далі – Укрдержархів, Служба).

Направлення запитів з питань аудиту: до Міністерства фінансів України, Служби безпеки України, Державної служби зв'язку та захисту інформації України.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2017, 2018 роки та 9 місяців 2019 року;

географічні: місто Київ.

Термін проведення аудиту та підготовки проєкту Звіту: 11.11.2019 – 28.01.2020.

Критерії оцінки:

продуктивності: встановлення співвідношення результатів діяльності головного розпорядника та відповідального виконавця бюджетної програми із використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету;

результативності: встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності головного розпорядника та відповідального виконавця бюджетної програми запланованим результатам; стан досягнення запланованих показників та термінів їх досягнення;

економності: стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного державним бюджетом обсягу коштів за бюджетною програмою 3609010;

законності: відповідність управлінських рішень об'єктів аудиту щодо спрямування та використання коштів державного бюджету положенням чинного законодавства;

оцінки стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту: спроможність внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту Мін'юсту та Укрдержархіву попереджувати незаконне та неефективне використання бюджетних коштів.

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, організаційно-розпорядчих актів та документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз показників паспортів бюджетної програми 3609010 за 2017–2019 роки та звітів про виконання паспортів за 2017–2018 роки; перевірка руху коштів загального та спеціального фонду Державного бюджету України; аналіз матеріалів попередніх перевірок контролюючих органів та стану внутрішнього контролю; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування посадових осіб об'єктів аудиту.

Аудит проведено відповідно до затвердженої програми. За результатами аудиту на об'єктах контролю складено два акти, які підписано без зауважень.

ВСТУП

Архіви становлять пам'ять націй і суспільства, вони формують їхню ідентичність і є наріжним каменем інформаційного суспільства. Зберігаючи свідчення людської діяльності, архіви підтримують систему управління і створюють основу для забезпечення прав індивідумів, організацій і держав. Гарантуючи право громадян на доступ до офіційної інформації та вивчення своєї історії, архіви створюють фундамент для демократії, прозорого і якісного державного управління.

Національний архівний фонд (далі – НАФ) є складовою частиною вітчизняної і світової культурної спадщини та інформаційних ресурсів суспільства, перебуває під охороною держави і призначений для задоволення інформаційних потреб суспільства і держави, реалізації прав та законних інтересів кожної людини. Документи Національного архівного фонду є культурними цінностями, що постійно зберігаються на території України або згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, підлягають поверненню в Україну.

На сьогодні НАФ налічує понад 80 млн одиниць зберігання документів, які відображають історію духовного і матеріального життя Українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації.

Державна архівна служба України відповідно до пункту 1.3. Резолюції 34 С/86 Генеральної конференції ЮНЕСКО отримала дозвіл на використання відповідно до встановлених правил, назви та логотипу ЮНЕСКО "Пам'ять світу" для комплексу документів Національного архівного фонду "Документальна спадщина, пов'язана з аварією на Чорнобильській АЕС", включених до Міжнародного реєстру 30.10.2017. Державними архівами взято на облік 525 документів, включених до комплексу "Документальної спадщини, пов'язаної з аварією на ЧАЕС", щодо яких використовується логотип ЮНЕСКО "Пам'ять світу".

Відповідно до статті 3 Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи" держава гарантує умови для зберігання, примноження та використання НАФ, сприяє досягненню світового рівня в розвитку архівної справи. Постійне недофінансування державних архівних установ призвело до катастрофічного стану матеріально-технічної бази.

Нагальною є потреба будівництва нових приміщень для державних архівів або виділення і пристосування наявних вільних будівель у зв'язку з тим, що більшість архівних установ вичерпали площі для комплектування документами, у тому числі документами ЦВК, пов'язаними з виборами.

Зневажливе ставлення до національного культурного надбання, що є неприпустимим для європейської держави, може викликати недовіру до української влади фондоутворювачів архівів, у тому числі представників української діаспори за кордоном, і призвести до іміджевих втрат України на міжнародній арені.

Внаслідок агресії російської федерації держава вже втратила контроль за майже 6 млн справ документів НАФ, які не були вчасно евакуйовані і залишились на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей. Така ситуація стала можливою, у тому числі у зв'язку з недостатньою увагою, що приділялась архівам упродовж останніх десятиліть.

На сьогодні діяльність державних архівних установ України відстає від світових темпів розвитку архівної справи та діловодства у зв'язку з неефективним державним регулюванням питань архівної справи та діловодства. Зважаючи на відсутність цілеспрямованої державної політики у цій сфері, довготривале недофінансування її потреб, що не дозволяє досягти принципово нового рівня функціонування архівної сфери, забезпечити належне зберігання документів НАФ та надання якісних архівних послуг користувачам ретроспективної інформації, тема зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері архівної справи, є актуальною. Рахунковою палатою такий аудит, як окремий захід зовнішнього державного фінансового контролю, проводиться вперше.

1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ, СТАН ЇХ ВИКОНАННЯ ТА ДОТРИМАННЯ

1.1. Стан нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності Укрдержархіву

Відносини, пов'язані з формуванням, обліком, зберіганням і використанням НАФ, та інші питання архівної справи врегульовано Законом України від 24.12.1993 № 3814-ХІІ "Про Національний архівний фонд та архівні установи" (далі – Закон № 3814).

Відповідно до статті 23 Закону № 3814 систему архівних установ України становлять: центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що реалізує державну політику у сфері архівної справи і діловодства; центральні державні

архіви України; галузеві державні архіви; Державний архів в Автономній Республіці Крим; місцеві державні архівні установи; архівні установи органів місцевого самоврядування; архівні підрозділи державних наукових установ, музеїв та бібліотек; архівні підрозділи державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій; архівні підрозділи об'єднань громадян, релігійних організацій, а також підприємств, установ та організацій, заснованих на приватній формі власності; архівні установи, засновані фізичними особами та/або юридичними особами приватного права; науково-дослідні установи, а також підприємства та організації у сфері архівної справи і діловодства.

Правові, економічні та організаційні засади створення, формування, ведення і використання страхового фонду документації України (далі – СФД), а також функціонування державної системи СФД врегульовано Законом України від 22.03.2001 № 2332-III "Про страховий фонд документації України" (далі – Закон № 2332).

Довідково. Страховий фонд документації України відповідно до Закону № 2332 – це упорядкований банк документів, зафіксованих на мікрографічній плівці чи інших компактних носіях інформації, які парийняті на державний облік і довгострокове найдійне зберігання.

Суб'єктами державної системи страхового фонду документації є: Міністерство юстиції України; ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації; міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, у складі яких за необхідності діють відповідні служби (підрозділи) з питань створення та ведення страхового фонду документації; науково-дослідні установи, спеціальні установи, які належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації, і виконують завдання щодо формування, ведення та зберігання страхового фонду документації України; постачальники документів, які формують та використовують страховий фонд документації України (стаття 4 Закону № 2332).

Повноваження ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації, визначені в статті 6 Закону № 2332. Окремо статтею 14 цього Закону визначено, що контроль за додержанням законодавства України у сфері формування та ведення страхового фонду документації України суб'єктами державної системи страхового фонду документації здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації.

Абзацом шостим пункту 1 частини другої статті 2 Закону України від 14.12.2010 № 2778-VI "Про культуру" (далі – Закон № 2778) визначено, що законодавство України про культуру регулює також діяльність архівної справи.

Так, згідно з частиною третьою статті 16 Закону № 2778 унікальні культурні цінності, що мають виняткове історичне, художнє, наукове та інше культурне значення для формування вітчизняного культурного простору і визначають внесок Українського народу у всесвітню культурну спадщину, визнаються об'єктами національного культурного надбання і включаються до Державного реєстру національного культурного надбання. Порядок включення

до зазначеного реєстру та порядок ведення обліку об'єктів національного культурного надбання визначаються Кабінетом Міністрів України.

ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері архівної справи, діловодства та страхового фонду документації, є Державна архівна служба України, чинне положення про яку затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 870 "Про затвердження Положення про Державну архівну службу України" (далі – Положення № 870).

До сфери управління Укрдержархіву входять 22 установи (9 центральних державних архівів, 3 центральні державні установи, 2 науково-дослідні інститути та 8 спеціальних установ страхового фонду документації).

Основні завдання та функції Укрдержархіву у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації визначені у Положенні № 870.

Статтею 3 Закону № 3814 передбачено, що держава гарантує умови для зберігання, примноження та використання НАФ, сприяє досягненню світового рівня в розвитку архівної справи і веденні діловодства. Державну політику у сфері архівної справи і діловодства визначає Верховна Рада України. Проте Закон № 3814 не визначає засад і принципів державної політики в архівній сфері. Державна програма розвитку архівної справи на 2006–2010 роки¹, дія якої закінчилась майже десять років тому, не вирішила розв'язання нагальних проблем у створенні належних умов для зберігання, примноження та використання НАФ, сприяння інтеграції архівної справи України в європейський та світовий інформаційний та науковий простір, які є актуальними і на сьогодні.

Розроблений у грудні 2017 року Укрдержархівом проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми реалізації невідкладних заходів щодо збереженості Національного архівного фонду", яким передбачалось розроблення і здійснення комплексу заходів для зміцнення матеріально-технічної бази державних архівів, спеціального оброблення документів НАФ, створення страхового фонду на документи НАФ і фонду користування ними, повернено Мінфіном у зв'язку з вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів"² щодо припинення підготовки проєктів нових державних цільових програм або внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету.

Крім того, розроблений Укрдержархівом проєкт Концепції розвитку архівної справи в Україні на середньострокову перспективу (на період до 2025 року), яка спрямована на реалізацію пріоритетів Уряду в наданні якісних публічних послуг громадянам; забезпечення європейських стандартів адміністрування архівної сфери; запровадження надання пріоритетних електронних послуг в архівній сфері;

¹ Державна програма розвитку архівної справи на 2006–2010 роки затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.02.2006 № 92.

² Пункт 12 Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, викладених додатком до постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів".

оприлюднення високоякісних наборів архівних даних у формі відкритих даних з урахуванням суспільного інтересу, кращих світових практик і відповідно до встановлених вимог щодо відкритості і прозорості діяльності; запровадження електронної взаємодії державних архівних електронних інформаційних ресурсів; розвиток електронного документообігу листом Мін'юсту від 01.04.2019 № 859/6.2/11-19 повернуто Укрдержархіву на доопрацювання.

➤ Згідно з пунктом 3 частини другої статті 18 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади" (далі – Закон № 3166) Міністр юстиції визначає пріоритетні напрями роботи Укрдержархіву та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи.

Аудитом встановлено, що до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Планів пріоритетних дій Уряду на 2017³, 2018⁴ та 2019⁵ роки заходи щодо реалізації державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи СФД не включались. У січні 2017 року **Укрдержархів надіслав до Мін'юсту пропозиції до проєкту Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року щодо заходів з реалізації державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, які враховані не були.**

Слід зазначити, що незважаючи на відповідні пропозиції⁶, **Мін'юстом пріоритетні напрями роботи на 2017–2018 роки Укрдержархіву не визначались.**

Як засвідчив аудит, за 2017–2018 роки здійснено низку заходів щодо реалізації основних напрямів розвитку архівної справи, в той же час темпи проведення реформ у галузі були недостатніми, актуальні проблеми не вирішені.

За наявної проблематики формування та збереження документів НАФ, цифровізації всіх процесів архівної справи та діловодства, ефективного функціонування державної системи СФД, в Укрдержархіві відсутні стратегії та концепції розвитку архівної справи.

З огляду на зазначене, Укрдержархівом за 2017–2018 роки та дев'ять місяців 2019 року готувались та подавались на розгляд Мін'юсту проєкти розпоряджень Кабінету Міністрів України, які не погоджено та повернуто на доопрацювання, зокрема:

- "Про схвалення Концепції Державної цільової програми реалізації невідкладних заходів щодо збереженості Національного архівного фонду" –

³ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

⁴ План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 244-р.

⁵ План пріоритетних дій Уряду на 2019 рік затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1106-р.

⁶ Листи Укрдержархіву від 21.11.2016 № 02.1/3361; від 19.01.2018 № 04/250.

повернено в зв'язку з вимогами постанови Кабінету Міністрів України "Про ефективне використання державних коштів" від 11.10.2016 № 710 (до пункту 12 Заходів)⁷ (лист від 27.12.2017 № 01.4/4994) ;

- "Про схвалення Концепції розвитку архівної справи в Україні на середньострокову перспективу (на період до 2020 року)", надісланий до Мін'юсту у грудні 2017 року;

- **Концепція розвитку архівної справи в Україні на середньострокову перспективу (на період до 2025 року)**, листом Мін'юсту від 01.04.2019 № 859/6.2/11-19 повернена Укрдержархіву на доопрацювання.

Крім того, згідно з абзацом третім підпункту 3 пункту 4 Рекомендацій парламентських слухань на тему: "Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні", схвалених Постановою Верховної Ради України від 14.05.2019 № 2716-VII (далі – Постанова № 2716), Кабінету Міністрів України рекомендовано, зокрема, затвердити **Державну цільову програму забезпечення збереженості документів Національного архівного фонду** та в термін до 01.11.2019 поінформувати Верховну Раду України про стан реалізації Рекомендацій парламентських слухань.

Як засвідчив аудит, **зазначені Рекомендації так і не були реалізовані.**

Таким чином, **неузгодженість дій та недостатня взаємодія Кабінету Міністрів України, Мін'юсту та Укрдержархіву з формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи, діловодства, створення і функціонування державної системи СФД не сприяє виконанню поставлених завдань з формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи.**

1.2. Стан виконання Укрдержархівом повноважень у сфері архівної справи, діловодства та страхового фонду документації

➤ **Укрдержархів не виконував у повному обсязі покладені на нього повноваження щодо узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подання їх Міністру юстиції (підпункт 1 пункту 4 Положення № 870).**

Розроблення Укрдержархівом у 2017–2019 роках проєктів законів, інших нормативно-правових актів (Укази Президента України, постанови, розпорядження Уряду), наказів Міністерства юстиції України здійснювалось структурними підрозділами Укрдержархіву. Цей напрямок включено окремим розділом "Нормотворча діяльність" до Планів роботи Укрдержархіву на 2017–2019 роки.

⁷ Заходи щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, викладені у додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів".

За період, який підлягав аудиту, Укрдержархівом із розроблених 35 проєктів 9 затверджені, 26 проєктів подано на розгляд Міністерства юстиції України.

Як засвідчив аудит, із 26 проєктів⁸, розроблених Укрдержархівом за 2017–9 місяців 2019 року, Мін'юстом розглянуто та прийнято рішення лише по 12 проєктах (46 відс.), з яких затверджено лише один – наказ Мін'юсту від 17.10.2019 № 3194/5 "Про затвердження Порядку забезпечення евакуації, зберігання та знищення документів в умовах особливого періоду", зареєстрований в Мін'юсті 24 жовтня 2019 року за № 1132/34103; сім проєктів повернуто на доопрацювання; подальша розробка чотирьох проєктів визнана недоцільною. Зазначене свідчить про недостатню нормотворчу діяльність посадових осіб Міністерства юстиції України, відповідальних за цей напрямок роботи.

Мін'юстом не забезпечено розгляду та подання на затвердження Кабінету Міністрів України проєкту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в державних органах, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності", а також проєктів регуляторних актів, визначених чинним законодавством, не ініційовано внесення змін до низки нормативно-правових актів, що регулюють сферу архівної справи та страхового фонду документації, зокрема до: Закону України "Про страховий фонд документації України", щодо приведення його у відповідність із іншими законодавчими актами; до деяких законодавчих актів України з питань здійснення заходів державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері страхового фонду документації з метою удосконалення механізму державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства суб'єктами державної системи страхового фонду документації шляхом передачі відповідних повноважень місцевим органам влади; Переліку платних послуг, які можуть надаватися архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 № 639, та інших.

Аудитом також встановлено, що Укрдержархів не виконував у повному обсязі покладені на нього повноваження в частині здійснення регулятивних та дозвольно-реєстраційних функцій стосовно юридичних осіб у сфері створення страхового фонду документації (підпункт 52 пункту 4 Положення № 870).

У порушення вимог частини першої статті 4¹ Закону України від 06.09.2005 № 2806-IV "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" (далі – Закон № 2806), пункту 3 частини першої статті 5 Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI "Про адміністративні послуги" (далі – Закон № 5203) **Порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру та основні вимоги до порядку видачі або відмови в їх видачі, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру на зазначені документи дозвільного характеру у сфері створення страхового фонду документації Укрдержархівом не розроблений та Мін'юстом не затверджений.**

При видачі дозволів на виготовлення документів страхового фонду, виробництво технічних засобів оброблення інформації і технологічного оснащення,

⁸ З них 4 проєкти законів, 5 проєктів постанов Кабінету Міністрів України, 2 проєкти розпоряджень Кабінету Міністрів України, 15 проєктів наказів Мін'юсту.

що має відповідати вимогам технічного захисту інформації з обмеженим доступом, Укрдержархів керується Положенням про порядок надання дозволу на виготовлення документів страхового фонду, затвердженим наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи⁹ ще у 2002 році (далі – Положення № 293). При цьому Положення № 293 не відповідає в частині назви дозволу нормам статті 9 Закону № 2332 та Закону України від 19.05.2011 № 3392-VI "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності", в частині суб'єкта прийняття нормативно-правового акта – статті 4¹ Закону № 2806.

Загалом Укрдержархівом за період, який підлягав аудиту, видано підприємствам-виробникам **5 дозволів на виготовлення документів страхового фонду** (у 2018 році – 3¹⁰, у 2019 році – 2¹¹), які відповідно до пункту 4 Положення № 293 **надано безкоштовно**.

➤ **Укрдержархів не виконував у повному обсязі покладені на нього повноваження в частині здійснення перевірок діяльності архівних установ і додержання законодавства у сфері формування та ведення СФД** (підпункти 61, 62 пункту 4 Положення № 870).

Як засвідчив аудит, потреба в коштах на здійснення відряджень забезпечена Міністерством юстиції України у 2017 році на 18 відс., у 2018 році на 18,2 відс., у 2019 році на 25,2 відсотка. Як наслідок, **структурними підрозділами Укрдержархіву за 2017–9 місяців 2019 року проведено 10 із 32 запланованих перевірок** (у 2017 році із 14 – 4, у 2018 році із 9 – 4, в 2019 році із 9 проведено 2 перевірки).

Укрдержархівом **планування перевірок здійснювалось на неналежному рівні**. Зокрема, до Графіка перевірок на 2019 рік включено перевірки центрів СФД, які вже були проведені у 2018 році. При цьому зміни до графіка перевірок в частині включення нових об'єктів не вносились, у результаті **у 2019 році планові перевірки центрів СФД взагалі не проводились**.

У порушення норм порядків¹²/положень¹³ про проведення перевірок архівних установ та установ СФД, що діяли до травня 2019 року, **результати 9 із 10 проведених перевірок не обговорювались на засіданні колегії Укрдержархіву**. Як наслідок, висновки та рекомендації щодо покращення роботи та усунення виявлених недоліків об'єктам контролю не надавались.

⁹ Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 07.11.2002 № 293, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 19.03.2003 за № 218/7539.

¹⁰ Західний РЦ СФД від 11.05.2019 № 02-1/2018; Південно-східний РЦ СФД від 26.06.2018 № 02-3/2018, від 26.06.2018 № 02-2/2018.

¹¹ Південно-східний РЦ СФД від 12.04.2019 № 02-19/2019; НДІ мікрографії від 12.04.2019 № 02-14/2019.

¹² Порядок проведення перевірок стану архівної справи в архівних установах України, затверджений наказом Мін'юсту від 23.01.2015 № 89/5; Порядок проведення перевірок архівних установ, затверджений наказом Мін'юсту від 10.05.2019 № 1420/5.

¹³ Положення про проведення перевірок стану архівної справи в центральних державних архівних установах України, затверджене наказом Укрдержархіву від 11.07.2011 № 7; Положення про проведення перевірок діяльності спеціальних установ страхового фонду документації, затверджене наказом Укрдержархіву від 22.04.2013 № 52.

Внаслідок встановлення мораторію на проведення перевірок суб'єктів господарюванн¹⁴, із запланованих на 2017–2019 роки 76 інспекційних перевірок діяльності суб'єктів державної системи СФД щодо формування та ведення СФД України проведено лише 47, що становить 62 відсотки.

➤ Укрдержархів не виконував покладені на нього повноваження в частині складання протоколів про адміністративні правопорушення за порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи та у сфері формування, ведення, використання СФД (підпункт 44 пункту 4 Положення № 870).

Унаслідок не затвердження Мін'юстом уніфікованої форми акта перевірки додержання вимог законодавства у сфері формування та ведення СФД, за 2017–9 місяців 2019 року за результатами перевірок протоколи про адміністративні правопорушення законодавства та у сфері формування, ведення, використання СФД не складались.

З метою приведення норм наказу Мін'юсту "Про затвердження Положення про проведення інспекційних перевірок у сфері страхового фонду документації України" від 29.11.2013 № 2541/5 (далі – Наказ № 2541), який визначає форму складання акта перевірки додержання вимог законодавства у сфері формування та ведення СФД, у відповідність до норм Закону України від 05.04.2007 № 877-V "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", Укрдержархів у період 2017–2019 років неодноразово надсилав до Мін'юсту пропозиції¹⁵ щодо внесення змін до Наказу № 2541, проте зміни на момент здійснення аудиту не увнесені.

Відсутність затвердженої уніфікованої форми акта перевірки унеможлиблювало складання припису щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення контрольного заходу. Крім того, застосування до суб'єкта господарювання штрафних санкцій відбувається у разі не виконання ним приписів щодо усунення порушень вимог законодавства, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю).

При цьому норми частини другої статті 5 Закону України від 05.04.2007 № 877-V "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" не узгоджуються з нормами статті 17 Закону № 3166 в частині затвердження уніфікованої форми акта.

¹⁴ Згідно з вимогами Закону України від 03.11.2016 № 1728 "Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

¹⁵ Листи від 22.08.2017 № 02/2761; 20.03.2019 № 1066/02/0.

1.2.1. Стан виконання Укрдержархівом повноважень з ведення державних реєстрів

➤ Відповідно до підпункту 33 пункту 4 Положення № 870 Укрдержархів організовує роботу, пов'язану з віднесенням документів НАФ до унікальних та включенням їх до **Державного реєстру національного культурного надбання**¹⁶.

Державний реєстр національного культурного надбання запроваджено відповідно до Основ законодавства України про культуру від 14.02.1992 № 2117-ХІІ з метою обліку об'єктів матеріальної та духовної культури виняткової історичної, художньої, наукової чи іншої культурної цінності, що мають важливе значення для формування національної самосвідомості українського народу і визначають його вклад у всесвітню культурну спадщину.

Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.1992 № 466 (далі – Положення № 466), не відповідає чинному законодавству, оскільки в ньому є посилання на Основи законодавства України про культуру, що втратили чинність з 12.01.2011 згідно із Законом № 2778.

Відповідно до статті 16 Закону № 2778 порядок включення до Державного реєстру національного культурного надбання та порядок ведення обліку об'єктів національного культурного надбання визначаються Кабінетом Міністрів України. Згідно із статтею 14 Закону № 3814 порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання затверджується Кабінетом Міністрів України. Норми статті 16 Закону № 2778 та норми статті 14 Закону № 3814 не узгоджуються між собою в частині назви порядку, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1004 (далі – Порядок № 1004). На виконання пункту 1 Порядку № 1004 наказом Міністерства юстиції України від 16.08.2016 № 2505/5¹⁷ затверджено Методику віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних.

Остаточне рішення про визнання документа унікальним та внесення його до Державного реєстру національного культурного надбання, відповідно до пункту 5 Порядку № 1004, приймається Центральною експертно-перевірною комісією Укрдержархіву за поданням експертно-перевірної комісії центрального та галузевого державного архіву, Національної академії наук, Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, м. Києва і

¹⁶ Відповідно до пункту 3 Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.1992 № 466, занесення об'єктів національного культурного надбання до Державного реєстру здійснюється в установленому порядку Міністерством культури, Міністерством інвестицій і будівництва, Головним архівним управлінням при Кабінеті Міністрів України (на сьогодні – Укрдержархів), до компетенції яких належать функції державного управління в галузі обліку і охорони пам'яток історії та культури.

¹⁷ Наказ Міністерства юстиції України від 16.08.2016 № 2505/5, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18.08.2016 за № 1148/29278.

Севастополя. Централізований облік унікальних документів згідно з пунктом 9 Порядку № 1004 веде Укрдержархів і вносить відомості про них до розділу "Унікальні документи Національного архівного фонду" Державного реєстру національного культурного надбання.

На сьогодні до розділу "Унікальні документи Національного архівного фонду" Державного реєстру національного культурного надбання **віднесено 435 унікальних документів**, з них: у 2017 році – 4, у 2018 році – 6, у 2019 році – 5 документів.

Аудитом встановлено, що розділ "Унікальні документи Національного архівного фонду" Державного реєстру національного культурного надбання **являє собою таблицю у форматі Word, яка роздруковується на паперовому носії та є незахищеною від стороннього втручання.**

Враховуючи, що Державний реєстр національного культурного надбання не є інформаційно-телекомунікаційною системою і висновок комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ) для неї не передбачений, інформація розділу "Унікальні документи Національного архівного фонду", яка знаходиться у форматі Word, може зникнути у будь-який час. **Укрдержархів не вчиняє жодних організаційних заходів щодо врегулювання питання ведення і захисту Державного реєстру національного культурного надбання.** При цьому Урядом у Порядку № 1004 на Укрдержархів не покладено обов'язок щодо вчинення організаційних заходів в частині врегулювання питання ведення захисту Державного реєстру національного культурного надбання.

2. АУДИТ ПЛАНУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЗА КПКВК 3609010 "КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ"

У 2017–2019 роках забезпечення державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації фінансувалося за рахунок бюджетних призначень на керівництво та управління у сфері архівної справи за бюджетною програмою 3609010 (КПКВК 3609010 "Керівництво та управління у сфері архівної справи").

На цю мету законом про державний бюджет на 2017 рік¹⁸ за КПКВК 3609010 затверджено видатки споживання в обсязі 17 237,5 тис. грн (загальний фонд – 17 237,4 тис. грн¹⁹, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн); на 2018 рік²⁰ – 25 357,6 тис. грн (загальний фонд – 25 357,5 тис. грн²¹, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн); на 2019 рік²² – 25 385,7 тис. грн (загальний фонд – 25 385,6 тис. грн²³, спеціальний фонд –

¹⁸ Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII "Про Державний бюджет України на 2017 рік".

¹⁹ З них 13 728,1 тис. грн на оплату праці та 255,9 тис. грн на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

²⁰ Закон України від 07.12.2017 № 2246-VIII "Про Державний бюджет України на 2018 рік".

²¹ З них 19 795,9 тис. грн на оплату праці та 279,8 тис. грн – комунальних послуг та енергоносіїв.

²² Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII "Про Державний бюджет України на 2019 рік".

²³ З них 19 795,9 тис. грн на оплату праці та 307,9 тис. грн – комунальних послуг та енергоносіїв.

0,1 тис. гривень). Цими законами Мін'юст визначений головним розпорядником бюджетних коштів, а Укрдержархів – відповідальним виконавцем бюджетної програми у системі головного розпорядника.

В цілому встановлені Мін'юсту обсяги бюджетних призначень за бюджетною програмою 3609010 (починаючи з 2017 року) мають динаміку зростання (табл. 1). Так, обсяг фінансового забезпечення на керівництво та управління у сфері архівної справи за звітний рік до попереднього звітного року становив: у 2015 році – 102 відс. (+188 тис. грн), у 2016 році – 93,1 відс. (–653,3 тис. грн), у 2017 році – 195,9 відс. (+8 439,9 тис. грн), у 2018 році – 147,1 відс. (+8 120,1 тис. грн), у 2019 році – 100,1 відс. (+28,1 тис. гривень).

Таблиця 1

**Динаміка обсягів бюджетних призначень
на реалізацію бюджетної програми за КПКВК 3609010**

(тис. грн)

Показники	2014 рік призначення	2015 рік				2016 рік				2017 рік				2018 рік				2019 рік			
		призначення				призначення				призначення				призначення				призначення			
		сума	приріст сума	відс.		сума	приріст сума	відс.		сума	приріст сума	відс.		сума	приріст сума	відс.		сума	приріст сума	відс.	
Всього:	9 262,9	9 450,9	188	2	8 797,6	-653,3	-6,9		17 237,5	8 439,9	95,9		25 357,6	8 120,1	47,1		25 385,7	28,1	0,1		
у тому числі:																					
– загальний фонд:	9 262,8	9 450,8	188	2	8 797,5	-653,3	-6,9		17 237,4	8 439,9	95,9		25 357,5	8 120,1	47,1		25 385,6	28,1	0,1		
- КЕКВ 2110	6 522,2	6 632,1	109,9	1,7	6 862,3	230,2	3,5		13 728,1	6 865,8	100,1		19 795,9	6 067,8	44,2		19 795,9				
- КЕКВ 2270	184,7	215,7	31	16,8	230,7	15	7		255,9	25,2	10,9		279,8	23,9	9,3		307,9	28,1	10		
- інші видатки*	2 555,9	2 603	47,1	1,8	1 704,5	-898,5	-34,5		3 253,4	1 548,9	90,9		5 281,8	2 028,4	62,3		5 281,8				
– спеціальний фонд	0,1	0,1	0		0,1	0			0,1	0			0,1	0			0,1	0			

* видатки споживання

Згідно з мережею розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету за КВК 360 Укрдержархів включений Мін'юстом на 2017–2019 роки до мережі розпорядників коштів державного бюджету нижчого рівня.

2.1. Стан планування потреби в коштах державного бюджету за КПКВК 3609010

Мінфін, з метою підготовки проєктів державного бюджету на 2017–2019 роки, щороку доводив до головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема до Мін'юсту, орієнтовні граничні показники видатків і надання кредитів загального фонду державного бюджету та відповідні інструкції з підготовки бюджетних запитів. За бюджетною програмою 3609010 граничні показники видатків доведені в обсязі: на 2017 рік – 16 622,5 тис. грн²⁴, на 2018 рік – 24 664 тис. грн²⁵, на 2019 рік – 25 385,6 тис. гривень²⁶.

Згідно з бюджетними пропозиціями Укрдержархіву та сформованими Мін'юстом на відповідний плановий бюджетний період за їх показниками бюджетними запитами, поданими до Мінфіну, потребу в коштах загального фонду бюджету за видатками визначено в межах доведених граничних обсягів. При цьому також визначено і додаткову потребу.

²⁴ Зокрема, 13 224,1 тис. грн на оплату праці, 255,9 тис. грн – комунальних послуг та енергоносіїв.

²⁵ Зокрема, 19 795,9 тис. грн на оплату праці, 279,8 тис. грн – комунальних послуг та енергоносіїв.

²⁶ Зокрема, 19 795,9 тис. грн на оплату праці, 307,9 тис. грн – комунальних послуг та енергоносіїв.

Згідно з показниками бюджетних запитів (табл. 2) планова загальна потреба в коштах загального фонду за КПКВК 3609010 на 2017–2019 роки визначена Мін'юстом у обсязі 86 183,7 тис. грн (з них додаткова потреба – 19 511,6 тис. грн), у тому числі: на 2017 рік – 20 890,8 тис. грн (4 268,3 тис. грн), на 2018 рік – 32 303,3 тис. грн (7 639,3 тис. грн), на 2019 рік – 32 989,6 тис. грн (7 604 тис. гривень). Щорічно також визначалися планові обсяги доходів та видатків за спеціальним фондом бюджету у сумі 0,1 тис. гривень.

Таблиця 2

**Показники бюджетних запитів на 2017–2019 роки
за КПКВК 3609010 за загальним фондом**

(тис. грн)

КЕКВ	Бюджетний запит на 2017 рік / потреба				Бюджетний запит на 2018 рік / потреба				Бюджетний запит на 2019 рік / потреба			
	загальна	гранична	забезпечення		загальна	гранична	забезпечення		загальна	гранична	забезпечення	
			відс.	додатково			відс.	додатково			відс.	додатково
2000	18 099,7	16 622,5	91,8	1 477,2	28 044	24 664	87,9	3 380	30 748,6	25 385,6	82,6	5 363
2110	13 224,1	13 224,1	100		19 795,9	19 795,9	100		19 795,9	19 795,9	100	
2120	2 909,3	2 909,3	100		4 355,1	4 355,1	100		4 355,1	4 355,1	100	
2210	667,4	36	5,4	631,4	1 460,2	30	2,1	1 430,2	1 195,1	120	10	1 075,1
2240	625,5	132,2	21,1	493,3	1 654,5	123,2	7,4	1 531,3	4 476,8	536,7	12	3 940,1
2250	190	50	26,3	140	275	50	18,2	225	467,8	120	25,7	347,8
2270	255,9	255,9	100		279,8	279,8	100		307,9	307,9	100	
2282	9	0	0	9								
2630	217	13,5	6,2	203,5	223,5	30	13,4	193,5	150	150	100	
2800	1,5	1,5	100									
3000	2 791,1	0	0	2 791,1	4 259,3	0	0	4 259,3	2 241	0	0	2 241
3110	2791,1	0	0	2 791,1	4 259,3	0	0	4 259,3	2 241	0	0	2 241
Всього	20 890,8	16 622,5	79,6	4 268,3	32 303,3	24 664	76,4	7 639,3	32 989,6	25 385,6	77	7 604

Разом з тим планова потреба в коштах загального фонду за бюджетною програмою 3609010 на 2017 рік забезпечена граничним обсягом видатків бюджету в цілому на 79,6 відс. (16 622,5 тис. грн), 2018 рік – на 76,4 відс. (24 664 тис. грн), 2019 рік – на 77 відс. (25 385,6 тис. гривень).

У межах доведених на відповідний плановий бюджетний період граничних обсягів видатків бюджету першочергово забезпечувалися планові витрати по захищених статтях видатків (оплата праці і нарахування на заробітну плату за КЕКВ 2100, оплата комунальних послуг та енергоносіїв за КЕКВ 2270), а також на оплату пені (у 2017 році за КЕКВ 2800) та членських внесків до Міжнародної ради архівів (у 2018 році за КЕКВ 2630). Інші поточні видатки (за КЕКВ 2210, 2240, 2250, у 2017–2018 рр. за КЕКВ 2630) забезпечені граничними показниками в середньому на 10,9 відс. (2017 рік – 13,6 відс., 2018 рік – 6,5 відс., 2019 рік – 12,7 відсотка).

Однак визначені Мін'юстом планові капітальні видатки щорічно у повному обсязі залишалися незабезпеченими, оскільки на цю мету граничні показники видатків бюджету Мінфіном не доводилися.

Отже, загальна частка планових видатків, що не забезпечена граничними обсягами видатків бюджету, становила: на 2017 рік – 20,4 відс. (4 268,3 тис. грн), 2018 рік – 23,6 відс. (7 639,3 тис. грн), 2019 рік – 23 відс. (7 604 тис. гривень).

Проектом державного бюджету на 2017 рік та проектом на 2018 рік (що подавалися до Верховної Ради України для розгляду у першому читанні) видатки за КПКВК 3609010 за загальним фондом винесені на розгляд Верховної Ради України в обсязі 17 237,4 тис. грн та 25 357,5 тис. грн, що понад 614,9 тис. грн та 693,5 тис. грн встановлених Мінфіном граничних обсягів відповідно. До проекту

державного бюджету на 2019 рік видатки за КПКВК 3609010 включені відповідно до показників бюджетного запиту та в межах граничного обсягу.

Зокрема, у проєкті державного бюджету на 2017 рік за бюджетною програмою 3609010 окремо збільшені видатки на оплату праці до 13 728,1 тис. грн, або на 504,0 тис. грн (3,8 відс.), **додаткова потреба в яких Мін'юстом та Укрдержархівом не визначалася.**

На запит Рахункової палати до Міністерства фінансів України щодо надання документального підтвердження додатково виділених коштів на зарплату Укрдержархіву в сумі 504,0 тис. грн останнім повідомлено (лист від 14.01.2020 № 73/05), що під час доопрацювання проєкту державного бюджету на 2017 рік Мінфіном обраховано та збільшено видатки на оплату праці з нарахуваннями централізовано по всіх центральних органах виконавчої влади. Отже, відповідь надана формально, без належних пояснень та обґрунтувань.

Мін'юст, враховуючи показники проєкту державного бюджету на 2017 рік та на 2018 рік, на підставі уточнених Укрдержархівом показників видатків до бюджетних пропозицій, забезпечив подання до Мінфіну уточнених бюджетних запитів на планові 2017–2018 роки.

Відповідно до показників бюджетних запитів (із змінами), загальна потреба у бюджетних коштах загального фонду за КПКВК 3609010 на 2017 рік визначена в сумі 21 505,7 тис. грн, з якої потреба на 4 268,3 тис. грн (19,8 відс.) не забезпечена граничним обсягом; на 2018 рік – 32 303,3 тис. грн, з якої потреба потреба в коштах на 6 945,8 тис. грн (21,5 відс.) не забезпечена граничним обсягом; на 2019 рік – 32 989,6 тис. грн, з яких потреба на 7 604 тис. грн (23 відс.) не забезпечена граничним обсягом.

Таким чином, потреба в коштах бюджету на керівництво та управління у сфері архівної справи на планові 2017–2019 роки забезпечена граничним обсягом на 80,2 відс., 78,5 відс. та 77 відс. відповідно.

У структурі видатків, визначених у бюджетних запитах (табл. 3), понад 86 відс. загальної потреби в коштах загального фонду бюджету на планові бюджетні періоди передбачалися видатки споживання, з них до 80 відс. – на оплату праці та нарахування на заробітну плату (на 2017 рік – 77,8 відс., або 16 748,3 тис. грн; на 2018 рік – 74,8 відс., або 24 151 тис. грн; на 2019 рік – 73,2 відс., або 24 151 тис. гривень). Інша частка потреби в коштах загального фонду бюджету – до 14 відс., передбачалася на забезпечення видатків розвитку (КЕКВ 3110 на 2017 рік – 13 відс., або 2 791,1 тис. грн; на 2018 рік – 13,2 відс., або 4 259,3 тис. грн; на 2019 рік – 6,8 відс., або 2 241 тис. гривень).

Таблиця 3

Аналіз визначеної на 2017–2019 роки потреби в коштах загального фонду за КПКВК 3609010 в розрізі КЕКВ

(тис. грн)

КЕКВ	Потреба в коштах загального фонду бюджету (із змінами)																	
	на 2017 рік						на 2018 рік						на 2019 рік					
	загаль-на	частка	грани-чна	частка	додат-кова	частка	загаль-на	частка	грани-чна	частка	додат-кова	частка	загаль-на	частка	грани-чна	частка	додат-кова	частка
2000	18714,6	87	17237,4	100	1477,2	34,6	28044	86,8	25357,5	100	2686,5	38,7	30748,6	93,2	25385,6	100	5363	70,5
2110	13728,1	63,8	13728,1	79,6			19795,9	61,3	19795,9	78,1			19795,9	60	19795,9	78		
2120	3020,2	14	3020,2	17,5			4355,1	13,5	4355,1	17,2			4355,1	13,2	4355,1	17,2		

Продовження таблиці 3

КЕКВ	Потреба в коштах загального фонду бюджету (із змінами)																	
	на 2017 рік						на 2018 рік						на 2019 рік					
	загаль- на	частка	грани- чна	частка	додат- кова	частка	загаль- на	частка	грани- чна	частка	додат- кова	частка	загаль- на	частка	грани- чна	частка	додат- кова	частка
2210	667,4	3,1	36	0,2	631,4	14,8	1460,2	4,5	30	0,1	1430,2	20,6	1195,1	3,6	120	0,5	1075,1	14,1
2240	625,5	2,9	132,2	0,8	493,3	11,6	1654,5	5,1	623,2	2,5	1031,3	14,8	4476,8	13,6	536,7	2,1	3940,1	51,8
2250	190	0,9	50	0,3	140	3,3	275	0,9	50	0,2	225	3,2	467,8	1,4	120	0,5	347,8	4,6
2270	255,9	1,2	255,9	1,5			279,8	0,9	279,8	1,1			307,9	0,9	307,9	1,2		
2282	9	0,04			9	0,2												
2630	217	1	13,5	0,1	203,5	4,8	223,5	0,7	223,5	0,9			150	0,5	150	0,6		
2800	1,5	0,01	1,5	0,01														
3000	2791,1	13	0	0	2791,1	65,4	4259,3	13,2	0	0	4259,3	61,3	2241	6,8	0	0	2241	29,5
3110	2791,1	13			2791,1	65,4	4259,3	13,2			4259,3	61,3	2241	6,8			2241	29,5
Всього	21505,7	100	17237,4	100	4268,3	100	32303,3	100	25357,5	100	6945,8	100	32989,6	100	25385,6	100	7604	100

Оскільки граничні видатки загального фонду бюджету на видатки розвитку Мінфіном не доводилися, то планові обсяги витрат в межах доведених граничних показників визначені лише в структурі поточних видатків, у складі яких домінуючою часткою – понад 95 відс. (див. табл. 3) визначена потреба на забезпечення видатків із оплати праці та нарахувань на заробітну плату (на 2017 рік – 97,2 відс., або 16 748,3 тис. грн; на 2018 рік – 95,2 відс., або 24 151 тис. грн; на 2019 рік – 95,1 відс., або 24 151 тис. грн), інші 5 відс. – на інші поточні видатки споживання (на 2017 рік – 2,8 відс., або 489,1 тис. грн²⁷; на 2018 рік – 4,8 відс., або 1 206,5 тис. грн²⁸; на 2019 рік – 4,9 відс., або 1 234,6 тис. гривень²⁹).

У структурі визначеного обсягу додаткової потреби в коштах загального фонду бюджету, який не забезпечено граничними видатками бюджету, переважну частку (див. табл. 3) становили видатки розвитку (на 2017 рік – 65,4 відс., або 2 791,1 тис. грн; на 2018 рік – 61,3 відс., або 4 259,3 тис. грн; на 2019 рік – 29,5 відс., або 2 241 тис. грн) та окремі видатки споживання: за КЕКВ 2210 на 2017 рік – 14,8 відс. (631,4 тис. грн), на 2018 рік – 20,6 відс. (1 430,2 тис. грн), на 2019 рік – 14,1 відс. (1 075,1 тис. грн); за КЕКВ 2240 на 2017 рік – 11,6 відс. (493,3 тис. грн), на 2018 рік – 14,8 відс. (1 031,3 тис. грн), на 2019 рік – 51,8 відс. (3 940,1 тис. гривень).

Отже, Мін'юстом у бюджетних запитах на 2017–2019 роки (на підставі показників відповідних бюджетних пропозицій Укрдержархіву) видатки на здійснення перевірок з питань додержання вимог законодавства (КЕКВ 2250), сплату членських внесків до міжнародних організацій (КЕКВ 2630), проведення організаційно-технічних заходів з питань технічного захисту інформації щодо ведення Державного реєстру техногенно та екологічно небезпечних об'єктів (далі –

²⁷ У тому числі: за КЕКВ 2210 – 0,2 відс. (36 тис. грн); КЕКВ 2240 – 0,8 відс. (132,2 тис. грн); КЕКВ 2250 – 0,3 відс. (50 тис. грн); КЕКВ 2270 – 1,5 відс. (255,9 тис. грн); КЕКВ 2630 – 0,1 відс. (13,5 тис. грн); КЕКВ 2800 – 0,01 відс. (1,5 тис. гривень).

²⁸ У тому числі: за КЕКВ 2210 – 0,1 відс. (30 тис. грн); КЕКВ 2240 – 2,5 відс. (623,2 тис. грн); КЕКВ 2250 – 0,2 відс. (50 тис. грн); КЕКВ 2270 – 1,1 відс. (279,8 тис. грн); КЕКВ 2630 – 0,9 відс. (223,5 тис. гривень).

²⁹ У тому числі: за КЕКВ 2210 – 0,5 відс. (120 тис. грн); КЕКВ 2240 – 2,1 відс. (536,7 тис. грн); КЕКВ 2250 – 0,5 відс. (120 тис. грн); КЕКВ 2270 – 1,2 відс. (307,9 тис. грн); КЕКВ 2630 – 0,6 відс. (150 тис. гривень).

реєстр ТЕНО) та Державного реєстру страхового фонду документації (далі – реєстр СФД) (КЕКВ 2240), **не визначені пріоритетними та не заявлені у сумі видатків, які забезпечуються граничним обсягом.**

Аудитом встановлено, що Мін'юстом до бюджетних запитів за бюджетною програмою 3609010:

– на 2017–2019 роки включено потребу в коштах на оплату праці у загальному обсязі **53 319,9 тис. грн** (на 2017 рік – 13 728,1 тис. грн, на 2018 рік – 19 795,9 тис. грн, на 2019 рік – 19 795,9 тис. грн), яка не підтверджена розрахунками за принципом обґрунтованості витрат "від першої гривні", **чим порушено вимоги пункту 2.1 розділу II Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну 06.06.2012 № 687, зареєстрованим в Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369 (далі – Інструкція № 687), що відповідно до пункту 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;**

– на 2017–2018 роки з недотриманням єдиного підходу розмежування видатків за кодами економічної класифікації, передбаченого Інструкцією щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333, зареєстрованим в Мін'юсті 27.03.2012 за № 456/20769 (підпункт 2.2.1 пункту 2.2 глави 2 та підпункт 3.1.1 пункту 3.1 глави 3), включено потребу в коштах загального фонду бюджету за КЕКВ 3110 у сумі 320,1 тис. грн (2017 рік – 262,6 тис. грн, 2018 рік – 57,5 тис. грн) на придбання 76 од. (2017 рік – 61 од., 2018 рік – 15 од.) комп'ютерної техніки та оргтехніки вартістю до 6 000,0 грн за одиницю (без ПДВ), яка мала визначатися за КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар".

Недотримання Мін'юстом вимог пункту 12 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228), щодо розгляду показників проєктів кошторисів розпорядників нижчого рівня на предмет правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків бюджету, призвело до визначення у бюджетних запитах на 2017–2018 роки за КЕКВ 3110 та КЕКВ 2210 недостовірних обсягів видатків бюджету – за КЕКВ 3110 завищено, а за КЕКВ 2210 занижено **на 320,1 тис. грн, чим порушено вимоги пунктів 1.11, 1.14 розділу I Інструкції № 687, що згідно з пунктами 1, 3 та 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;**

– на 2017 рік з недотриманням вимог пункту 1 Заходів № 65³⁰ щодо економного та раціонального використання державних коштів включено потребу в коштах загального фонду бюджету у сумі **123,4 тис. грн** (за КЕКВ 2240 – 23,4 тис. грн, за КЕКВ 3110 – 100 тис. грн) на придбання послуг з ремонту приміщень (дві робочі кімнати) та придбання побутової техніки (кондиціонерів –

³⁰ Заходи щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету".

10 од.), закупівля яких за рахунок коштів державного бюджету заборонена цими заходами.

Таким чином, порушення Мін'юстом вимог пункту 2.1 розділу II Інструкції № 687 щодо забезпечення розрахунків обсягів видатків за принципом жорсткої економії бюджетних коштів призвело до визначення у бюджетному запиті на 2017 рік за КЕКВ 2240 та КЕКВ 3110 недостовірних обсягів загального фонду бюджету (завищено за КЕКВ 2240 на 23,4 тис. грн, КЕКВ 3110 – на 100 тис. грн). Зазначене є порушенням вимог пункту 1.14 розділу I Інструкції № 687, що згідно з пунктами 1, 3 та 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;

– на 2017–2019 роки включено потребу в коштах за доходами та видатками спеціального фонду бюджету на загальну суму **0,3 тис. грн**, які в порушення вимог пункту 17, 22 Порядку 228, пунктів 2.4, 2.10, 2.11 розділу II Інструкції № 687 не обґрунтовані відповідними розрахунками щодо джерел їх утворення та не деталізовані за видатками, що відповідно до пунктів 16, 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

В цілому аудитом встановлено, що Мін'юстом визначено (на підставі відповідних бюджетних пропозицій Укрдержархіву) та включено до бюджетних запитів на 2017–2019 роки за КПКВК 3609010 з порушенням бюджетного законодавства потребу в коштах державного бюджету на загальну суму **53 763,7 тис. грн**, у тому числі: за коштами загального фонду – 53 763,4 тис. грн (2017 рік – 14 114,1 тис. грн, 2018 рік – 19 853,4 тис. грн, 2019 рік – 19 795,9 тис. грн), спеціального фонду – 0,3 тис. грн (2017 рік – 0,1 тис. грн, 2018 рік – 0,1 тис. грн, 2019 рік – 0,1 тис. гривень).

Оскільки порушення бюджетного законодавства, виявлені на загальну суму 53 763,7 тис. грн, мають систематичний характер, такі факти вказують на неналежне функціонування на рівні головного розпорядника (Управління планування та фінансування видатків органів та установ юстиції Мін'юсту) та розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня (Відділ фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Укрдержархіву) системи внутрішнього контролю, що є порушенням вимог частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України.

2.1.1. Аналіз доведених асигнувань за КПКВК 3609010, затверджених кошторисів та обґрунтувань до них

Законами про державний бюджет на 2017–2019 роки за кодом програмної класифікації видатків та кредитування бюджету 3609010 Мін'юсту – головному розпоряднику бюджетних коштів, та Укрдержархіву – відповідальному виконавцю бюджетної програми у системі головного розпорядника бюджетних коштів затверджені бюджетні призначення (видатки споживання) на керівництво та управління у сфері архівної справи: на 2017 рік – 17 237,5 тис. грн (загальний фонд – 17 237,4 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн); на 2018 рік – 25 357,6 тис. грн (загальний фонд – 25 357,5 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн); на 2019 рік – 25 385,7 тис. грн (загальний фонд – 25 385,6 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. гривень).

Мінфін з метою складання розпису державного бюджету на 2017–2019 роки щорічно доводив до головних розпорядників бюджетних коштів лімітні довідки про бюджетні асигнування, зокрема для Мін'юсту за КПКВК 3609010, та методичні вказівки щодо складання розпису державного бюджету.

Аудитом встановлено, що лімітні довідки про бюджетні асигнування на 2017, 2019 роки доводилися³¹ Мінфіном з порушенням граничного строку (передбачено у двотижневий строк з дня прийняття закону) – з перевищенням на шість та десять днів відповідно, **чим порушено вимоги пункту 26 Порядку 228, що згідно з пунктом 40 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

Згідно з бюджетними призначеннями за КПКВК 3609010 лімітними довідками Мін'юсту встановлювалися відповідні бюджетні асигнування: на 2017 рік у сумі 17 237,5 тис. грн (загальний фонд – 17 237,4 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн), на 2018 рік – 25 357,6 тис. грн (загальний фонд – 25 357,5 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн), на 2019 рік – 25 385,7 тис. грн (загальний фонд – 25 385,6 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. гривень).

На підставі доведених Мін'юстом до розпорядників бюджетних коштів витягів з річного розпису асигнувань державного бюджету на 2017–2019 роки Укрдержархівом за погодженням із Мінфіном затверджувалися за КПКВК 3609010 відповідні кошториси та плани асигнувань загального фонду бюджету.

Так, зведеним кошторисом за бюджетною програмою 3609010 на 2017 рік доходи і видатки загального та спеціального фондів бюджету затверджені у загальному обсязі 17 237,5 тис. грн (загальний фонд – 17 237,4 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн); на 2018 рік – 25 357,6 тис. грн (загальний фонд – 25 357,5 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. грн), на 2019 рік – 25 385,7 тис. грн (загальний фонд – 25 385,6 тис. грн, спеціальний фонд – 0,1 тис. гривень).

Таким чином, асигнування за бюджетною програмою 3609010 "Керівництво та управління у сфері архівної справи" у 2017–2019 роках були відкриті на 80,2 відс., 78,5 відс. та 77 відс. відповідно до планових показників.

Оскільки бюджетні призначення за КПКВК 3609010 за загальним фондом на видатки розвитку не передбачалися, кошторисні видатки затверджувалися на 2017–2019 роки лише в структурі поточних видатків (на 2017 рік – 17 237,4 тис. грн, на 2018 рік – 25 357,5 тис. грн, на 2019 рік – 25 385,6 тис. грн), у складі яких домінуючою часткою – понад 95 відс., були видатки на забезпечення оплати праці та нарахувань на заробітну плату (на 2017 рік – 97,2 відс., або 16 748,3 тис. грн; на 2018 рік – 95,2 відс., або 24 151 тис. грн; на 2019 рік – 95,1 відс., або 24 151 тис. грн), інша частка видатків – до 5 відс., становили інші видатки споживання (на 2017 рік – 2,8 відс., або 489,1 тис. грн³²; на 2018 рік – 4,8 відс., або 1 206,5 тис. грн³³; на 2019 рік – 4,9 відс., або 1 234,6 тис. гривень³⁴).

³¹ Листи від 10.01.2017 № 31-04130-17-9/658, від 20.12.2017 № 04130-17-9/35910 та від 14.12.2018 № 04130-19-10/33193 (вхідна дата реєстрації в Мін'юсті 17.12.2018 за № 25453-26-18 о 15 год. 20 хв.) відповідно.

³² У тому числі: за КЕКВ 2210 – 0,3 відс., або 50 тис. грн; КЕКВ 2240 – 0,7 відс., або 117,2 тис. грн; КЕКВ 2250 – 0,2 відс., або 34 тис. грн; КЕКВ 2270 – 1,5 відс., або 255,9 тис. грн; КЕКВ 2630 – 0,2 відс., або 3 тис. гривень.

Отже, у 2017–2019 роках затверджені у кошторисах за КПКВК 3609010 видатки спрямовані лише на утримання Укрдержархіву та забезпечення видатків з оплати праці (КЕКВ 2110) і нарахувань на оплату праці (КЕКВ 2120).

Аналіз показників видатків бюджету за КПКВК 3609010, затверджених Укрдержархівом за погодженням Мінфіну у кошторисах на 2017–2019 роки, засвідчив, що видатки загального фонду бюджету у сумі **53 332,2 тис. грн** (2017 рік – 13 740,4 тис. грн, 2018 рік – 19 795,9 тис. грн, 2019 рік – 19 795,9 тис. грн), у тому числі на оплату праці (КЕКВ 2110) – 53 319,9 тис. грн³⁵ і на відрядження (КЕКВ 2250) – 12,3 тис. грн³⁶, **не обґрунтовані відповідними розрахунками, чим порушено вимоги пункту 29 Порядку № 228, що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

Також у порушення вимог пункту 29 Порядку № 228 показники надходжень до спеціального фонду бюджету на загальну суму **0,3 тис. грн** (2017 рік – 0,1 тис. грн, 2018 рік – 0,1 тис. грн, 2019 рік – 0,1 тис. грн) та видатків в обсязі 0,1 тис. грн (2017 рік), що включені до кошторисів бюджетної програми 3609010 на 2017–2019 роки, не обґрунтовані відповідними розрахунками (такі розрахунки відсутні), **що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

Впродовж 2018–2019 років (у межах бюджетних призначень) на підставі звернень Укрдержархіву, затверджених за погодженням з Мінфіном довідок про зміни до кошторису та плану асигнувань загального фонду бюджету, довідок Мінфіну про зміни до річного розпису та помісячного розпису загального фонду бюджету, Укрдержархівом до кошторисів за бюджетною програмою 3609010 на 2018–2019 роки вносилися зміни (у 2018 році – двічі, у 2019 році – один раз). Зокрема, у 2018 році за рахунок перерозподілу асигнувань на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (КЕКВ 2270) у сумі 110,7 тис. грн збільшено видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю (КЕКВ 2210), відшкодування витрат на відрядження (КЕКВ 2250) і сплату пені та судового збору (КЕКВ 2800) на 65,7 тис. грн, 40,0 тис. грн і 5,0 тис. грн відповідно. У 2019 році (станом на 1 жовтня) – за рахунок зменшення на 99,4 тис. грн асигнувань за видатками на оплату послуг (крім комунальних) (КЕКВ 2240) збільшено на цей обсяг видатки на сплату ЄСВ (КЕКВ 2120).

Враховуючи те, що Мін'юст при складанні бюджетних запитів на відповідний бюджетний період керувався положенням Інструкції № 687, потреба в коштах загального фонду бюджету на оплату комунальних послуг та енергоносіїв

³³ У тому числі: за КЕКВ 2210 – 0,1 відс., або 30 тис. грн; КЕКВ 2240 – 2,5 відс., або 623,2 тис. грн; КЕКВ 2250 – 0,2 відс., або 50 тис. грн; КЕКВ 2270 – 1,1 відс., або 279,8 тис. грн; КЕКВ 2630 – 0,9 відс., або 223,5 тис. гривень.

³⁴ У тому числі: за КЕКВ 2210 – 0,5 відс., або 120 тис. грн; КЕКВ 2240 – 2,1 відс., або 536,7 тис. грн; КЕКВ 2250 – 0,5 відс., або 120 тис. грн; КЕКВ 2270 – 1,2 відс., або 307,9 тис. грн; КЕКВ 2630 – 0,6 відс., або 150 тис. гривень.

³⁵ 2017 рік – 13 728,1 тис. грн, 2018 рік – 19 795,9 тис. грн, 2019 рік – 19 795,9 тис. гривень.

³⁶ Частина обсягу за видатками, затвердженими за КЕКВ 2250 на 2017 рік.

(КЕКВ 2270), що визначалася на відповідний плановий бюджетний період рівнозначно доведеним на цю мету граничним обсягам видатків бюджету, мала підтверджуватися згідно з вимогами пункту 2.1 розділу II цієї Інструкції розрахунками їх потреби за принципом обґрунтованості витрат "від першої гривні" та жорсткої економії бюджетних коштів.

Однак, беручи до уваги щорічну практику невиконання Укрдержархівом кошторису видатків за КЕКВ 2270 (за 2016 рік – на 15,2 тис. грн (без урахування внесених у 2016 році змін в частині зменшеного обсягу асигнувань за КЕКВ на 50 тис. грн), за 2017 рік – на 80,3 тис. грн, за 2018 рік – на 2,6 тис. грн (без урахування внесених у 2018 році змін в частині зменшеного обсягу асигнувань за КЕКВ на 110,7 тис. грн), факт перерозподілу у кошторисі 2018 року асигнувань за КЕКВ 2270 у сумі **110,7 тис. грн** на інші статті видатків вказує на визначення Службою у проєкті кошторису та бюджетного запиту економічно необґрунтованої, а відповідно завищеної та/або недостовірної на цей обсяг потреби в коштах бюджету, **чим порушено вимоги пункту 22 Порядку № 228 та пункту 1.14 розділу I Інструкції № 687, що відповідно до пунктів 1, 3, 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.**

Встановлене порушення бюджетного законодавства вкотре вказує на неналежне функціонування системи внутрішнього контролю на рівні головного розпорядника (Управління планування та фінансування видатків органів та установ юстиції Мін'юсту) та розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня (Відділ фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Укрдержархіву), чим порушено вимоги частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України.

Мін'юст після отримання зведеної виписки з рахунків відкритих асигнувань за узагальненими показниками загального фонду державного бюджету надавав щомісячно Державній казначейській службі розподіли відкритих асигнувань за КПКВК 3609010.

Обсяги відкритих Мін'юсту за бюджетною програмою 3609010 асигнувань відповідають (табл. 4) затвердженому Мінфіном помісячному розпису загального фонду державного бюджету, а обсяги відкритих асигнувань для розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня – Укрдержархіву, – розподілу помісячного розпису загального фонду державного бюджету на відповідний рік.

Таблиця 4

**Інформація про стан відкриття асигнувань
загального фонду бюджету за КПКВК 3609010 у 2017–2019 роках**

(тис. грн)

Рік	Показники	Місяці року												Всього
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
2017	Затверджено	1 313,3	1 323	1 320,5	1 320,5	1 486,2	1 644,7	1 647,1	1 651,7	1 499,2	1 340,6	1 340,8	1 349,8	17 237,4
	Відкрито	1 313,3	1 323	1 320,5	1 320,5	1 486,2	1 644,7	1 647,1	1 651,7	1 499,2	1 340,6	1 340,8	1 349,8	17 237,4
2018	Затверджено	1 892,2	1 929,2	1 926,4	1 926,4	2 177,3	2 406,9	2 416,1	2 434,7	2 225	1 995,5	1 995,5	2 032,3	25 357,5
	Відкрито	1 892,2	1 929,2	1 926,4	1 926,4	2 177,3	2 406,9	2 416,1	2 434,7	2 225	1 995,5	1 995,5	2 032,3	25 357,5
2019	Затверджено	1 825,9	1 835,1	1 999,6	1 859,8	1 878,4	2 471,9	2 471,9	2 499,5	2 289,7	x			19 131,8
	Відкрито	1 825,9	1 835,1	1 999,6	1 859,8	1 878,4	2 471,9	2 471,9	2 499,5	2 289,7				19 131,8

2.1.2. Аналіз взаємовідносин Укрдержархіву та Дирекції з експлуатації комплексу споруд центральних державних архівних установ України

Аудитом встановлено факт додаткового навантаження на державний бюджет, оскільки при самотійному наділенні повноваженнями Дирекції з експлуатації комплексу споруд центральних державних архівних установ України (далі – ДЕКС ЦДАУ) забезпечувати функціонування Укрдержархіву Службою розрахована та подана до Мін'юсту потреба у коштах загального фонду державного бюджету на придбання товарно-матеріальних цінностей, обладнання та предметів довгострокового користування, а також на проведення ремонтних робіт за бюджетною програмою 3609010 на загальну суму **13 641,2 тис. гривень**. Як наслідок, в кошторисах на 2017–2019 роки Укрдержархіву затверджено зайві видатки на вказані цілі в загальній сумі **1 286,4 тис. грн** та неекономно використано – **729,4 тис. гривень**.

Довідково. До сфери управління Укрдержархіву належить ДЕКС ЦДАУ, яка є отримувачем коштів державного бюджету та фінансується за КПКВК 3609030 "Забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду документації" (далі – КПКВК 3609030).

Згідно з визначеними завданнями в пункті 4 Положення про ДЕКС ЦДАУ, затвердженого Державною архівною службою України наказом від 05.12.2016 № 164 (далі – Положення № 164), ДЕКС ЦДАУ за рахунок виділених їй коштів:

- забезпечує функціонування Укрдержархіву, центральних державних архівних установ, розташованих у комплексі споруд, в умовах особливого періоду та надзвичайних ситуацій;
- організовує капітальні і поточні ремонти будівель і споруд комплексу, здійснює контроль за якістю ремонтних робіт;
- забезпечує комплекс споруд електричною та тепловою енергією.

Крім того, згідно з пунктом 5 Положення № 164 – забезпечує робочі приміщення Укрдержархіву, центральних державних архівних установ, розташованих у комплексі споруд, місцевим і міським телефонним зв'язком та забезпечує виконання господарських функцій в апараті Укрдержархіву (прибирання приміщень, придбання та облік матеріальних цінностей тощо).

Однак в Положенні № 164 відсутнє чітке розмежування функцій, а саме у який спосіб та в якому обсязі ДЕКС ЦДАУ мали бути забезпечені робочі приміщення Укрдержархіву, які матеріальні цінності мали придбаватися та обліковуватися, що призвело до визначення додаткової потреби за бюджетною програмою 3609010. **Фактично мова йде про безпідставне визначення потреби у коштах загального фонду за КПКВК 3609010 замість КПКВК 3609030.**

До того ж аудитом встановлено, що ДЕКС ЦДАУ не є архівною установою, оскільки не відповідає вимогам статті 1 Закону № 3814.

Відповідно до абзацу дев'ятого статті 1 Закону № 3814, архівна установа – це установа чи структурний підрозділ, що забезпечує облік і зберігання архівних документів, використання відомостей, що в них містяться, та формування Національного архівного фонду і/або здійснює управління, науково-дослідну та інформаційну діяльність у сфері архівної справи і діловодства.

Проведеним аналізом встановлено, що до основних завдань ДЕКС ЦДАУ,

затверджених Укрдержархівом в пункті 4 Положення № 164, не включені притаманні архівній установі основні завдання, такі як облік архівних документів, використання відомостей, що містяться в архівних документах, та формування Національного архівного фонду.

Однак Укрдержархівом у пункті 1 Положення № 164 зазначено, що ДЕКС ЦДАУ є державною архівною установою, що здійснює обслуговування комплексу споруд центральних державних архівних установ та забезпечує фізичну збереженість документів Національного архівного фонду центральних державних архівів. Крім того, ДЕКС ЦДАУ зареєстрована в ЄДРПОУ за основним видом діяльності – функціонування бібліотек і архівів.

Отже, Укрдержархівом затверджено Положення № 164, відповідно до якого, всупереч абзацу дев'ятого статті 1 Закону № 3814, створено ДЕКС ЦДАУ у формі архівної установи.

Таким чином, Укрдержархів, самотійно (одноособово) наділивши повноваженнями ДЕКС ЦДАУ функціями з утримання Служби, завищував потребу за бюджетною програмою 3609010 на 13 641,2 тис. грн, що призводило до додаткового навантаження на державний бюджет.

Довідково. ДЕКС ЦДАУ відповідно до звітів про надходження та використання коштів загального фонду за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року (форма № 2д) за КПКВК 3609030 затверджені видатки на 2017–2019 роки в загальній сумі 40 044,3 тис. грн (у т. ч.: у 2017 році – 10 973,0 тис. грн, у 2018 році – 12 068,7 тис. грн, на 2019 рік – 17 002,6 тис. грн, з яких на 9 місяців 2019 року – 12 889,7 тис. грн), надійшло коштів та касові видатки становили 34 082,8 тис. грн (з яких: у 2017 році – 10 880,4 тис. грн, у 2018 році – 11 838,0 тис. грн та протягом 9 місяців 2019 року – 11 364,4 тис. гривень).

Отже, при функціонуванні у безпосередньому підпорядкуванні Укрдержархіву ДЕКС ЦДАУ, якій Службою визначені основні завдання, мету та права відповідно до покладених завдань у Положенні № 164, впродовж 2017–2019 років **додатково визначалась потреба у видатках загального фонду державного бюджету за КПКВК 3609010**. Як наслідок, Міністерством юстиції України за поданням Служби включено до загальної потреби у коштах загального фонду державного бюджету за бюджетною програмою 3609010 потребу на 2017–2019 роки в загальному обсязі **13 641,2 тис. грн**, з яких: на придбання товарно-матеріальних цінностей (за КЕКВ 2210 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар") – 3 322,7 тис. грн, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (КЕКВ 2270 "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв") – 842,7 тис. грн, на придбання обладнання та предметів довгострокового користування (за КЕКВ 3110 "Придбання обладнання і предметів довгострокового користування") – 9 291,4 тис. грн та частково на послуги з ремонту, оренди та страхування (за КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)" – 184,4 тис. гривень.

Так, на 2017 рік визначена потреба в обсязі 3 808,4 тис. грн (з яких: на придбання товарно-матеріальних цінностей – 667,4 тис. грн, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 255,9 тис. грн, на придбання обладнання та предметів довгострокового користування – 2 791,1 тис. грн та частково на послуги з ремонту, оренди та страхування – 94 тис. гривень);

– на 2018 рік – 6 089,7 тис. грн (з яких: на придбання товарно-матеріальних цінностей – 1 460,2 тис. грн, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв –

279,8 тис. грн, на придбання обладнання та предметів довгострокового користування – 4 259,3 тис. грн та частково на послуги з ремонту, оренди та страхування – 90,4 тис. гривень);

– на 2019 рік – 3 743,1 тис. грн (з яких: на придбання товарно-матеріальних цінностей – 1 195,1 тис. грн, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 307 тис. грн, на придбання обладнання та предметів довгострокового користування – 2 241,0 тис. гривень).

Як наслідок, Укрдержархіву за бюджетною програмою 3609010 на 2017–2019 роки затверджено видатків (з урахуванням змін, внесених протягом року), які слід було затверджувати за бюджетною програмою 9609030, на загальну суму **1 286,4 тис. грн**, з яких за КЕКВ 2210 – 200 тис. грн, за КЕКВ 2270 – 732 тис. грн, за КЕКВ 2240 – 184,4 тис. гривень.

Фактично за період з 01.01.2017 по 01.10.2019 Службою неекономно витрачено (касові видатки) **729,4 тис. грн**, у т. ч. за КЕКВ 2210 – 147,1 тис. грн, за КЕКВ 2270 – 466,6 тис. грн та за КЕКВ 2240 – 115,7 тис. гривень.

Отже, протягом 2017–2019 років Укрдержархівом повноваження, пов'язані з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, належним чином не виконувались. Потреба у видатках на одну і ту ж мету – забезпечення функціонування (утримання) Служби визначалась одночасно за двома бюджетними програмами – за КПКВК 3609010 та за КПКВК 3609030. Враховуючи, що за КПКВК 3609010 бюджетні призначення спрямовувались (понад 95 відс.) на забезпечення видатків з оплати праці з нарахуваннями, а за КПКВК 3609030 – на забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду документації, для досягнення цілей, завдань і конкретних результатів діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів бюджетні програми 3609010 та 3609030 потребують об'єднання в єдину програму.

2.2. Стан фінансового забезпечення ведення державних реєстрів

➤ Аудитом встановлено, що Укрдержархівом функція з ведення Державного реєстру документів страхового фонду документації України і Державного реєстру техногенно та екологічно небезпечних об'єктів (підпункт 53, 56 пункту 4 Положення № 870) з грудня 2018 року не забезпечується.

Відповідно до статті 6 Закону № 2332 на Укрдержархів покладено завдання з ведення Державного реєстру документів страхового фонду документації та Державного реєстру техногенно та екологічно небезпечних об'єктів.

Водночас створення та ведення Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів статтями 17, 18 Кодексу цивільного захисту України було покладено на центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та інші центральні органи виконавчої влади у сфері цивільного захисту.

Для забезпечення функціонування реєстрів СФД та ТЕНО в Укрдержархіві функціонувала інформаційно-телекомунікаційна система "Автоматизована

інформаційна система страхового фонду документації України" (далі – ІТС "АІС СФДУ"), яка отримала **Атестат відповідності** комплексної системи захисту інформації в ІТС Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 27.12.2013 № 9534 з **терміном дії 5 років**. Відповідно до п.2.2.4 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440, **відомості, які містяться в реєстрі СФД, мають ступінь секретності "цілком таємно"**.

Відповідно до статті 8 Закону України від 05.07.94 № 80 "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" (далі – Закон № 80) державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, повинні оброблятися в системі із застосуванням КСЗІ з підтвердженою відповідністю. Для створення комплексної системи захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, використовуються засоби захисту інформації, які мають сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації.

Як встановлено аудитом, **внаслідок незабезпечення у 2017–2019 роках потреби Укрдержархіву в коштах на закупівлю обладнання та проведення робіт по захисту державних інформаційних ресурсів, у зв'язку із завершенням терміну дії Атестату відповідності комплексної системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційної системи "Автоматизована інформаційна система страхового фонду документації України", наказом Укрдержархіву від 26.12.2018 № 91 зупинено з 28.12.2018 обробку інформації з обмеженим доступом в ІТС "АІС СФДУ"**.

Законність такого рішення Укрдержархіву з правової точки зору є сумнівною.

У зв'язку із загрозою для обороноздатності країни в період російської агресії, Рахунковою палатою направлено відповідні запити до Служби безпеки України та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України про доцільність зупинення ведення СФД як страхового фонду документації для організації виробництва оборонного, мобілізаційного і господарського призначення.

Вартість проведення організаційно-технічних заходів з питань технічного захисту інформації (ТЗІ) для забезпечення ведення реєстрів СФД та ТЕНО становить **1 359,0 тис. грн, у тому числі на проведення державної експертизи КСЗІ ІТС "АІС СФДУ" – 272,0 тис. грн, що є незіставним із загрозами для обороноздатності держави.**

Потреба в коштах на забезпечення роботи ІТС "АІС СФДУ" визначалась Укрдержархівом у бюджетних запитах за КПКВК 3609010 на 2018 рік та 2019 рік. Крім того, на адресу Мін'юсту направлено ряд звернень³⁷ з проханням виділити кошти на проведення необхідних організаційно-технічних заходів з питань ТЗІ. Проте

³⁷ Листи Укрдержархіву від 26.06.2018 № 04/2911, від 17.01.2019 № 216/02/0, від 26.04.2019 № 1599/05/0.

Мін'юстом потреба в коштах на забезпечення роботи ІТС "АІС СФДУ" не була врахована, звернення Укрдержархіву залишено без розгляду.

Згідно з Порядком ведення Державного реєстру документів страхового фонду документації України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2002 № 642 (далі – Порядок № 642), реєстр СФД – це автоматизована інформаційна система державного обліку та обробки інформації про документи СФД. **Реєстр СФД є власністю держави. Укрдержархів є держателем цього реєстру та здійснює його ведення.**

Основні законодавчі акти, які регулюють питання створення та використання СФД: Закон України "Про страховий фонд документації України"; Закон України "Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію"; Закон України "Про державне оборонне замовлення"; Закон України "Про функціонування паливно-енергетичного комплексу в особливий період".

Крім того, питання СФД належить до сфери компетенції Ради національної безпеки та оборони України і Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки.

Відповідно до статті 11 Закону України "Про страховий фонд документації України" за призначенням страховий фонд документації України поділяється на: страховий фонд документації для організації виробництва оборонного, мобілізаційного і господарського призначення; страховий фонд документації для проведення аварійно-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт під час ліквідування надзвичайних ситуацій; страховий фонд документації для відбудови об'єктів систем життєзабезпечення населення і транспортних зв'язків; страховий фонд документації для збереження документів на об'єкти культурної спадщини.

З початку військової агресії російської федерації лише за напрямом забезпечення виготовлення та ремонту військової техніки наявність СФД дозволила, зокрема, відтворити в електронному та паперовому вигляді втрачену внаслідок тимчасової окупації документацію ДП "Луганський авіаційний ремонтний завод", що дало можливість оперативно під час бойових дій організувати ремонт авіаційних двигунів за новим місцем розташування підприємства, документацію на виробу ДП "Топаз" ("Кольчуга"), ДП ВО "Луганський верстатобудівний завод", ДП "Укроборонсервіс", ДП "Авіакон", ДП "ВО Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова" та інші.

Крім того, **СФД став єдиним джерелом інформації про культурні цінності, які розташовані на тимчасово окупованих територіях, для формування переліку можливих культурних втрат внаслідок збройної агресії російської федерації та подальшого відстоювання позиції України в міжнародних судах. Припинення функціонування Реєстру СФД призвело до неможливості функціонування електронного сховища документів СФД та, відповідно, зберігання документів страхового фонду в електронному вигляді, що підриває обороноздатність України в умовах воєнної агресії російської федерації.**

Неефективне управління державною системою СФД несе ризики можливої безповоротної втрати комплектів унікальної документації на виробу та об'єкти оборонного та мобілізаційного призначення, інфраструктурні об'єкти, об'єкти критичної інфраструктури та цивільного будівництва, а також інформації про

культурні цінності. Зокрема: унікальної конструкторської та технологічної документації на унікальні вироби оборонного та мобілізаційного призначення (наприклад виріб "Кольчуга" ДП "Топаз", спеціальні вироби ДП ВО "Луганський верстатобудівний завод" та інші, які розташовані, у тому числі, на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей); проєктної документації для відновлення підприємств і об'єктів оборонного і мобілізаційного призначення; проєктної та робочої документації на важливі інфраструктурні об'єкти, у тому числі газотранспортної мережі, залізниць, автомобільного та водного транспорту тощо; єдиного джерела інформації про можливі втрати культурних цінностей на території анексованої АР Крим.

Довідково. У додатку до Постанови Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX "Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання" (далі – Постанова № 19) затверджено Предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Відповідно до пункту 12 додатка до Постанови № 19 до предмета відання Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки входить оборонно-промисловий комплекс, **державна система страхового фонду документації, військове та військово-технічне співробітництво України з іншими державами, а також участь України в міжнародних миротворчих операціях.**

Згідно з пунктом 3 статті 3 Закону України від 21.10.1993 № 3543-XII "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію" одну зі складових змісту мобілізаційної підготовки держави становить **"створення та утримання страхового фонду проєктної, конструкторської і технологічної документації на продукцію мобілізаційного та оборонного призначення".**

Відповідно до абзацу сьомого пункту 10 статті 1 Закону України від 03.03.1999 № 464-XIV "Про державне оборонне замовлення" (далі – Закон № 464), **формування та ведення страхового фонду документації на озброєння, військову та спеціальну техніку, інше військове майно, об'єкти і споруди оборонного та спеціального призначення є складовою робіт оборонного призначення.**

Перелік державних замовників з оборонного замовлення визначався постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 464 "Питання державного оборонного замовлення".

Відповідно до абзацу тринадцятого пункту 1 статті 4 Закону 464, державний замовник "планує та контролює роботу з формування страхового фонду документації".

Також відповідно до частини першої статті 14 Закону № 3543 Міністерство оборони України згідно з покладеними на нього повноваженнями організовує в мирний час накопичення в непорушному запасі та мобілізаційному резерві Збройних Сил України озброєння, військової техніки, інших матеріально-технічних засобів, продовольства, речового та іншого майна, **забезпечує створення, формування і ведення страхового фонду документації на продукцію мобілізаційного та оборонного призначення і створення резерву військово-навчених ресурсів на період мобілізації та на воєнний час.**

Відповідно до частини першої підпункту 3 статті 18 Закону України від 21.06.2018 № 2469-VIII "Про національну безпеку" Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах, зокрема, цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Указом Президента України від 24 вересня 2014 року № 744/2014 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності", підпунктом 1 (таємно) пункту 5 якого передбачено Кабінету Міністрів України забезпечити ефективне функціонування державної системи страхового фонду документації.

Таким чином, **реалізація державної політики у сфері створення і функціонування державної системи страхового фонду документації у першу**

чергу спрямована на забезпечення національної безпеки держави, підтримки її обороноздатності та мобілізаційної готовності і апріорі не може бути віднесена до гуманітарної сфери діяльності Укрдержархіву.

Відповідно до статті 31 Бюджетного кодексу України Державний бюджет України має містити пояснення всіх видатків, **за винятком видатків, пов'язаних з державною таємницею.**

Відповідно до статті 1 Закону України від 21.01.1994 № 3855-ХІІ "Про державну таємницю" (далі – Закон № 3855) державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Віднесення інформації до державної таємниці – це процедура прийняття державним експертом з питань таємниць рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці з установленням ступеня їх секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей, включенням цієї інформації до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю.

Відповідно до статті 7 Закону № 3855 фінансування витрат на здійснення діяльності, пов'язаної з державною таємницею, в бюджетних установах і організаціях здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. **Кошти на зазначені витрати передбачаються у відповідних бюджетах окремим рядком.**

Витрати на здійснення заходів щодо віднесення інформації до державної таємниці, засекречування, розсекречування та охорони матеріальних носіїв такої інформації, її криптографічного та технічного захисту, інші витрати, пов'язані з державною таємницею, на недержавних підприємствах, в установах, організаціях **фінансуються на підставі договору з замовником робіт, пов'язаних з державною таємницею.**

Відповідно до п. 2.2.4 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17.08.2005 за № 902/11182, "...Відомості за сукупністю всіх показників про обсяги, номенклатуру, зміст документів страхового фонду на: об'єкти і продукцію оборонного та мобілізаційного призначення; потенційно небезпечні об'єкти, об'єкти систем життєзабезпечення населення, аварії на яких можуть призвести до надзвичайних ситуацій техногенного характеру державного та регіонального рівня, у цілому щодо України" мають ступінь секретності "цілком таємно".

Як засвідчив аудит, посадовими особами Укрдержархіву з недотриманням вимог статті 7 Закону № 3855 **не забезпечено фінансування витрат на здійснення діяльності, пов'язаної з державною таємницею, а саме на фінансування витрат, пов'язаних з функціонуванням реєстру страхового фонду документації.**

Відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю

передбачена статтею 39 Закону № 3855.

Аудитом встановлено, що Державний реєстр документів страхового фонду документації України, як автоматизовану інформаційну систему державного обліку та обробки інформації про документи СФД, не відображено на рахунках бухгалтерського обліку Укрдержархіву в складі нематеріальних активів. Зазначене є порушенням вимог пункту 5 статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні".

Як засвідчив аудит, Укрдержархів листом від 26.06.2018 № 04/2911 звертався до Мін'юсту з проханням про надання додаткового фінансування із загального фонду бюджетної програми 3609010 на 2018 рік у сумі 1 360 тис. грн на забезпечення роботи двох Державних реєстрів, які функціонують в інформаційно-телекомунікаційній системі (ІТС) "АІС СФДУ".

За дорученням Віце-прем'єр-міністра України В. Кириленка від 20.09.2018 за № 36602/1/1-18 про опрацювання та прийняття рішення на аналогічне звернення Укрдержархіву (лист від 12.09.2018 № 05/4059) Мін'юст листом від 22.10.2018 № 42693/11640-4-18/16.1.1 поінформував Мінфін про підтримку Служби *"щодо зазначеної у листі потреби у збільшенні на 2019 рік граничних обсягів видатків за КПКВК 3609010 у зв'язку із невідкладною необхідністю вжиття заходів для забезпечення функціонування Державного реєстру документів страхового фонду документації України та Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів, а також охорони державної таємниці"*.

25.09.2018 за підсумками наради в Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету прийнято рішення про збільшення на 2019 рік граничних обсягів видатків за КПКВК 3609000 "Державна архівна служба України" на 20 000 тис. грн, про що Мін'юст додатково (листом від 02.10.2018 № 40212/19378-26-18/16.1.1 на адресу Комітету) просив про сприяння у виділенні цих коштів у 2019 році, зокрема за КПКВК 3609010 – 3 379,3 тис. грн (на видатки розвитку – 1 480 тис. грн, споживання – 1 899,3 тис. гривень).

І лише на лист Укрдержархіву від 17.01.2019 № 216/02/0 Мін'юст листом від 23.01.2019 № 2748/1541-26-19/16.1.1 поінформував про прийняте Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету рішення та додатково повідомив, що *"Законом України "Про Державний бюджет України на 2019 рік" із вищезазначених 20 000 тис. грн було враховано лише 15 000 тис. грн за КПКВК 3609030 "Забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду"*.

Питання щодо збільшення видатків на такі цілі може бути розглянуто Міністерством фінансів у разі внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2019 рік" у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України, з урахуванням можливостей доходної частини бюджету та необхідності їх спрямування на пріоритетні напрями розвитку держави.

Враховуючи вищезазначене, питання може бути вирішено Укрдержархівом шляхом надання до Мін'юсту у встановленому законодавством порядку пропозицій про перерозподіл видатків, передбачених Укрдержархіву за КПКВК 3609000 "Державна архівна служба України" на 2019 рік".

Однак відповідні пропозиції від Укрдержархіву до Мін'юсту не надходили.

У 2019 році Укрдержархів листом від 26.04.2019 № 1599/05/0 також повідомляв Мін'юст про необхідність додаткового фінансування за бюджетною програмою 3609010 в загальному обсязі 2 159,1 тис. грн, у тому числі: на забезпечення достатнього рівня оплати праці працівників для професійного виконання посадових обов'язків – 555,1 тис. грн (КЕКВ 2111 – 455 тис. грн, КЕКВ 2120 – 100,1 тис. грн), для здійснення відряджень та відновлення функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи "АІС СФДУ" – 20 тис. грн (КЕКВ 2250) та на відновлення функціонування ІТС "АІС СФДУ" (ІТС забезпечувала функціонування реєстру СФД та реєстру ТЕНО), робота якої припинена з причин відсутності фінансового забезпечення – 1 584 тис. грн (КЕКВ 3110 – 402 тис. грн, КЕКВ 2240 – 1 182 тис. гривень)³⁸.

Листом від 27.06.2019 Мін'юст звернувся до РНБОУ щодо вжиття необхідних заходів стосовно порушених питань у сфері функціонування системи страхового фонду документації, на що отримано лист-відповідь від 04.09.2019 за № 1633/21-08/2-19, у якому зазначено: *"для врегулювання необхідних питань необхідно звертатися до державних органів згідно з їх компетенцією"*.

Відповідно до пунктів 1, 3 Положення про **Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1288 (далі – Положення № 1288), Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів (далі – реєстр ПНО) є автоматизованою інформаційно-довідковою системою обліку та обробки інформації щодо потенційно небезпечних об'єктів, інформація Реєстру є власністю держави.

Аудитом встановлено, що Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів як автоматизовану інформаційно-довідкову систему обліку та обробки інформації щодо потенційно небезпечних об'єктів не відображено на рахунках бухгалтерського обліку Укрдержархіву в складі нематеріальних активів. Зазначене є порушенням вимог пункту 5 статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні".

Згідно із пунктом 9 Положення № 1288³⁹ ведення реєстру ПНО покладено на Державний департамент страхового фонду документації. В період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року ведення цього реєстру фактично здійснювалося департаментом страхового фонду документації Укрдержархіву, що не відповідає Положенню № 1288 та потребує законодавчого врегулювання.

Відповідно до пункту 2 Положення № 1288 реєстр ПНО створений з метою державного обліку потенційно небезпечних об'єктів та інформаційного забезпечення процесів підготовки управлінських рішень і виконання зобов'язань України згідно з міжнародними договорами щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі транскордонного характеру, пов'язаних з функціонуванням небезпечних об'єктів.

Згідно з пунктом 8 Положення № 1288, реєстрація обов'язкова для всіх небезпечних об'єктів незалежно від форми власності і підпорядкування. До осіб, які

³⁸ Для проведення заходів щодо модернізації обладнання, створення комплексної системи захисту інформації з проведення державної експертизи.

³⁹ Положення № 1288 втратило чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1091.

повинні зареєструвати небезпечні об'єкти, належать юридичні та фізичні особи – власники небезпечних об'єктів, або за якими ці об'єкти закріплені на правах повного господарського відання або оперативного управління чи перебувають у їх володінні та користуванні.

Припинення функціонування реєстру ТЕНО призвело до неможливості забезпечення користувачів, до яких належать центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, інформацією про небезпечні об'єкти.

Абзацом тринадцятим розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2019 № 455-р (далі – Розпорядження № 455-р) Укрдержархіву, з метою реалізації електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів господарювання під час доступу до реєстру ТЕНО, передбачено 500 тис. грн (видатки розвитку).

Умовами пункту 2 Розпорядження № 455-р Державному агентству з питань електронного урядування передбачено забезпечити погодження передачі бюджетних призначень, визначених пунктом 1 розпорядження, з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (цим розпорядженням терміни погодження не встановлені).

Проте кошти в сумі 500 тис. грн, передбачені Укрдержархіву на реалізацію електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів господарювання під час доступу до Державного реєстру техногенно та екологічно (потенційно) небезпечних об'єктів згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.06.2019 № 455-р, не були виділені.

На запит Рахункової палати до Міністерства фінансів України щодо причин недоведення асигнувань відповідно до Розпорядження № 455-р останнім повідомлено, що на запити Мінфіну від Державного агентства з питань електронного урядування⁴⁰ відповідь не надходила.

Водночас, як встановлено аудитом, доведені Мін'юсту на 2017–2018 роки загальні обсяги бюджетних призначень загального фонду (КВК 360) були освоєні на 95,8 та 97,3 відс. відповідно (табл. 5). На кінець відповідного бюджетного періоду залишок не використаних Мін'юстом за загальним фондом бюджетних коштів становив: за звітний 2017 рік – 347 199,5 тис. грн, або 4,2 відс.; за звітний 2018 рік – 313 792,1 тис. грн, або 2,7 відсотка. Всього протягом 2017–2018 років Мін'юстом до Державного бюджету України за КВК 360 повернуто бюджетних коштів у розмірі **660 991,6 тис. гривень.**

Таблиця 5

**Залишки неосвоєних бюджетних призначень/асигнувань
головного розпорядника (Мін'юсту) в розрізі бюджетних програм за 2017–2018 роки**
(тис. грн)

Бюджетна класифікація	2017 рік				2018 рік			
	бюджетні призначення	касове виконання	не освоєно		бюджетні призначення	касове виконання	не освоєно	
			обсяг	відс.			обсяг	відс.
КВК 360	8 343 004,6	7 995 805,1	-347 199,5	-4,2	11 727 006,1	11 413 214	-313 792,1	-2,7
КПКВК 3601010	2 466 233,3	2 437 221,9	-29 011,4	-1,2	3 434 840,9	3 410 728,5	-24 112,4	-0,7
КПКВК 3601020	4 002 444,6	3 993 205,6	-9 239	-0,2	5 670 062	5 668 115,9	-1 946,1	-0,03
КПКВК 3601030	323 187,7	318 838	-4 349,7	-1,3	567 747,7	563 721,8	-4 025,9	-0,7
КПКВК 3601060	3 793,2	3 786,8	-6,4	-0,2	4 191	4 188,5	-2,5	-0,1
КПКВК 3601070	130 937,4	130 933,2	-4,2	0,01	223 899,2	223 470,7	-428,5	-0,2
КПКВК 3601150	452 854,7	393 189,4	-59 665,3	-13,2	851 710,7	620 329,1	-231 381,6	-27,2
КПКВК 3601170	319 796	115 088	-204 708	-64	57 409,6	33 146,7	-24 262,9	-42,3
КПКВК 3601180					10 000		-10 000	-100

⁴⁰ Листи Мінфіну від 04.09.2019 № 07040-06-5/22221; від 09.09.2019 № 07040-06-5/22557.

Продовження таблиці 5

Бюджетна класифікація	2017 рік				2018 рік			
	бюджетні призначення	касове виконання	не освоєно		бюджетні призначення	касове виконання	не освоєно	
			обсяг	відс.			обсяг	відс.
КПКВК 3601220	28 769,8	26 823,1	-1 946,7	-6,8				
КПКВК 3601230					8 400	8 383,2	-16,8	-0,2
КПКВК 3601240					12 500		-12 500	-100
КПКВК 3601700	5 800	5 328	-472	-8,1	12 000	11 236,1	-763,9	-6,4
КПКВК 3601810	11 947,8	3 764,7	-8 183,1	-68,5				
КПКВК 3601820	199,5	199,5						
КПКВК 3601830	24 881,9	146,3	-24 735,6	-99,4				
КПКВК 3603020	266 339,7	263 750,8	-2 588,9	-1	401 456,2	397 709,8	-3 746,4	-0,9
КПКВК 3603030	153 535,3	151 477,9	-2 057,4	-1,3	292 395,7	292 217,6	-178,1	-0,1
КПКВК 3609010	17 237,4	17 131,5	-105,9	-0,6	25 357,5	25 248,1	-109,4	-0,4
КПКВК 3609020	8 291,5	8 290,9	-0,6	0,01	9 280,8	9 280,8		
КПКВК 3609030	126 754,8	126 629,5	-125,3	-0,1	145 754,8	145 437,2	-317,6	-0,2

Разом з тим незабезпечений бюджетними призначеннями обсяг заявленої Мін'юстом (Укрдержархівом) на 2017–2018 роки потреби в коштах на керівництво та управління у сфері архівної справи (КПКВК 3609010) до залишку невикористаних встановлених йому на відповідний рік бюджетних призначень за КВК 360 становив 1,2 та 2,2 відс. відповідно (табл. 6). Зокрема, частка незабезпеченої на 2017–2018 роки потреби на видатки споживання (за КЕКВ 2000) до залишку неосвоєних призначень за видатками споживання становила 0,5 та 0,9 відс.; за видатками розвитку (за КЕКВ 3000) – 7,8 та 20,7 відс. відповідно.

Таблиця 6

Аналіз залишку неосвоєних у 2017–2018 роках бюджетних призначень за КВК 360 до потреби в коштах за КПКВК 3609010, що не забезпечена граничними видатками бюджету

(тис. грн)

КЕКВ	2017 рік			2018 рік		
	не освоєно призначень за КВК 360	обсяг незабезпеченої потреби за КПКВК 3609010	відс.	не освоєно призначень за КВК 360	обсяг незабезпеченої потреби за КПКВК 3609010	відс.
Всього	347 199,5	4 268,3	1,2	313 792,1	6 945,8	2,2
з них за КЕКВ 2000	311 331,7	1 477,2	0,5	293 175,8	2 686,5	0,9
КЕКВ 2210	2 271,7	617,4	27,2	232,4	1 430,2	615,3
КЕКВ 2240	65 021,2	508,3	0,8	230 237,6	1 031,3	0,4
КЕКВ 2250	2 559,4	156	6,1	4 940,9	225	4,6
КЕКВ 2282	111,4	7	6,3	126,4		
КЕКВ 2630		187	187			
КЕКВ 2800	204 998,6	1,5	0,001	26 257,7		
КЕКВ 3000	35 867,8	2 791,1	7,8	20 616,3	4 259,3	20,7
КЕКВ 3110	738,1	2 791,1	378,1	1 569,7	4 259,3	271,4

Пунктом 7 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України визначено, що головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Згідно з пунктом 9 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу – здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів.

За умовами частини восьмої статті 23 Бюджетного кодексу перерозподіл видатків бюджету за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку

за рахунок зменшення інших видатків у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів здійснюються за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Відповідно до частини одинадцятої статті 23 Бюджетного кодексу – забороняється без внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) збільшення бюджетних призначень за загальним та спеціальним фондами державного бюджету (місцевого бюджету) на: оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків; видатки за бюджетними програмами, пов'язаними з функціонуванням органів державної влади, за рахунок зменшення видатків за іншими бюджетними програмами.

З огляду на зазначене, та беручи до уваги питання обороноздатності та безпеки держави, головний розпорядник – Мін'юст мав разом із Мінфіном та відповідними комітетами Верховної Ради України розглянути питання передачі функцій ведення (утримання) реєстрів СФД та ТЕНО за бюджетною програмою КПКВК 3609020 "Прикладні розробки у сфері архівної справи та страхового фонду документації" або КПКВК 3609030 "Забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду документації".

Протягом 2017–2018 років Мін'юстом до Державного бюджету України за КВК 360 повернуто бюджетних коштів у розмірі 660 991,6 тис. гривень. Зупинення ведення інформаційно-телекомунікаційної системи "АІС СФДУ" за відсутності бюджетних призначень на відновлення функціонування ІТС "АІС СФДУ" (ІТС забезпечувала функціонування реєстрів СФДУ та ТЕНО) має ознаки злочинної бездіяльності в діях посадових осіб Укрдержархіву за відсутності належного контролю з боку Мін'юсту.

➤ **Аудитом встановлено, що Укрдержархівом завдання щодо формування програм перспективного розвитку, будівництва, реконструкції, капітального ремонту, введення в дію об'єктів Укрдержархіву (підпункт 73 пункту 4 Положення № 870) виконувались не в повному обсязі. Ця функція не закріплена за жодним структурним підрозділом Укрдержархіву, не віднесена до функціональних повноважень Голови, першого заступника та заступника Голови Укрдержархіву та за 2017–9 місяців 2019 року фактично не здійснювалась.**

Відповідно до даних зведеної консолідованої фінансової звітності Укрдержархіву (форма 1дс) станом на 01.10.2019 незавершені капітальні інвестиції становлять 97 151,4 тис. гривень.

Довідково. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1041-р "Про затвердження проєкту та титулу будови "Реконструкція та розвиток комплексу споруд центральних державних архівів по вулиці Солом'янській, 24 в м. Києві" передбачено реконструкцію та спорудження сучасних архівних приміщень для забезпечення надійного зберігання та використання документів для Національного архівного фонду України в умовах розвитку інформаційного суспільства із використанням найновітніших технологій та відповідно до вимог стандартів, що застосовуються в архівній сфері. Фінансування проєкту здійснювалось за кошти державного бюджету упродовж 2007–2012 років. Із загальної кошторисної вартості 251 898,817 тис. грн (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1041-р від 12.12.2007) станом на 01.01.2013 використано 115 738,026 тис. грн, у тому числі:

будівельно-монтажні роботи – 74 328,812 тис. грн, устаткування, меблі та інвентар – 9 822,995 тис. грн, інші витрати – 21 586,219 тис. гривень.

Станом на 01.11.2013 ДП "Укрдержбудекспертиза" було розглянуто кошторисну документацію зазначеного проєкту (коригування) та перераховано загальну вартість у поточну ціну на 01.11.2013, яка становила 994 274,568 тис. грн, у тому числі: будівельно-монтажні роботи – 476 168,751 тис. грн, устаткування, меблі та інвентар – 317 880,095 тис. грн, інші витрати – 200 225,722 тис. гривень.

Враховуючи витрати за 2013 рік на будівельно-монтажні роботи, індекс інфляції протягом 2014 – 2016 років за висновком ДП "Укрдержбудекспертиза", загальна кошторисна вартість, яка потрібна для завершення будівництва, становить 1 884 498,119 тис. грн, у тому числі будівельно-монтажні роботи – 883 605,724 тис. грн, устаткування, меблі та інвентар – 619 673,565 тис. грн, інші витрати – 381 218,83 тис. гривень.

Укрдержархівом до Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Верховної Ради України надсилались пропозиції⁴¹ щодо необхідності збільшення видатків розвитку для відновлення бюджетної програми за КПКВК 3609810 "Реконструкція та розвиток комплексу споруд центральних державних архівів України по вулиці Солом'янській 24, в Солом'янському районі м. Києва", та внесення відповідних змін до Закону України "Про Державний бюджет України" на 2017–2018 роки.

Пропозиції щодо додавання нових видатків до державного бюджету у 2018–2020 роках загалом становили в сумі 1 884 498,119 тис. гривень.

Проте протягом семи років, зокрема і за 2017–9 місяців 2019 року, кошти на добудову комплексу споруд центральних державних архівів України не виділялися. Консервація об'єкта не проводилась. Як наслідок, "довгобуд" руйнується, подальше зволікання з добудовою призводить до удорожчання вартості означених робіт. Витрачені з державного бюджету кошти в розмірі 115 738,026 тис. грн жодного позитивного ефекту для розвитку архівної справи не дали.

За результатами інвентаризації, проведеної Укрдержархівом станом на 01.11.2017, виявлено нестачу трансформаторного обладнання в кількості 14 од. на суму 4 006,5 тис. грн та меблів у кількості 286 од. на суму 180,0 тис. гривень. Усього на суму **4 186,5 тис. грн, що є збитками** держави. Матеріали щодо нестачі майна передані до слідчого відділу СУП ГУНП у м. Києві (справа № 12017100090008640 за частиною першою статті 191 КК України).

Крім того, згідно з підпунктом 4 пункту 4 Рекомендацій парламентських слухань на тему: "Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні", схвалених Постановою № 2716, Кабінету Міністрів України рекомендовано, зокрема, забезпечити добудову та поетапне введення в експлуатацію комплексу споруд центральних державних архівів України у місті Києві та в термін до 01.11.2019 поінформувати Верховну Раду України про стан реалізації Рекомендацій парламентських слухань.

Як засвідчив аудит, зазначені Рекомендації так і не були реалізовані.

⁴¹ Листи від 23.03.2017 № 04.1/923, від 27.09.2017 № 05/3353, 02.11.2017 № 04/3997, від 09.01.2018 № 01.4/87.

2.3. Стан затвердження та виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 3609010

Паспорти бюджетної програми за КПКВК 3609010 затверджені на 2017–2018 роки спільними наказами Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України, на 2017 рік – від 14.02.2017 № 373/5/187, на 2018 рік – від 13.02.2018 № 338/5/186; на 2019 рік – наказом Міністерства юстиції України від 11.02.2019 № 410/5 та 08.02.2019 погоджено заступником Міністра фінансів України Ю. Джигиром.

Згідно з паспортами бюджетної програми 3609010 обсяг бюджетних призначень становив: на 2017 рік – 17237,5 тис. грн (у т. ч. за загальним фондом – 17237,4 тис. грн, за спеціальним фондом – 0,1 тис. грн), на 2018 рік – 25357,6 тис. грн (у т. ч. за загальним фондом – 25357,5 тис. грн, за спеціальним фондом – 0,1 тис. грн) та на 2019 рік – 25385,7 тис. грн (у т. ч. за загальним фондом – 25385,7 тис. грн, за спеціальним фондом – 0,1 тис. гривень).

Метою бюджетної програми 3609010 на 2017–2018 роки визначено: "Реалізація державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації" та на 2019 рік – "Реалізація державної політики у сфері архівної справи та державної системи страхового фонду документації".

Мін'юстом не дотримано вимоги пункту 7 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648 (далі – Наказ № 1536), а саме: не розроблена методика розрахунку результативних показників до паспорта бюджетної програми 3609010.

Як наслідок, відсутність методики призвела до визначення у бюджетних запитах та затвердження у паспортах бюджетної програми результативних показників, які не характеризують ефективності використання коштів та якості виконання функцій.

Для аналізу виконання стратегічної цілі бюджетної програми за 2017, 2018 роки передбачено 18 результативних показників виконання завдань, а за 2019 рік – 17 показників.

У жодному з показників якості, результативності, затрат, ефективності не був визначений показник – забезпечення функціонування системи Страхового фонду документації (СФД), як передбачено у напрямках бюджетної програми.

Проведеним аналізом виконання показників **продукту** встановлено, що 3 із 7-ми показників Укрдержархівом у 2017 – 2018 роках не виконані, зокрема:

- у 2017 році розроблено нормативно-правових актів на 3 од. менше, ніж затверджено паспортом (факт – 21, план – 24); не виконано 389 доручень (факт – 183, план – 572); не виконано 45 контрольних заходів (перевірок) (фактично – 10, план – 55);
- у 2018 році проведено контрольних заходів на 30 менше (план – 50, фактично – 20).

Відповідно до абзацу восьмого пункту 6 Наказу № 1536 результативні показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників, або розраховуватися за допомогою математичних дій з показниками звітності та бухгалтерського обліку.

Однак Укрдержархівом до Звітів паспортів бюджетної програми 3609010 за 2017 та 2018 роки внесені недостовірні дані, чим не дотримано вимоги абзацу восьмого пункту 7 Наказу № 1536, зокрема:

- за даними Звіту про виконання паспорта за 2017 рік показник продукту "кількість розроблених нормативно-правових актів" – 21, однак він на 4 одиниці більший, ніж за даними Звіту про виконання плану роботи Державної архівної служби України за 2017 рік (17 одиниць);

- аналогічно, у Звіті про виконання паспорта за 2018 рік показник продукту "кількість розроблених нормативно-правових актів" – 25, однак він на 4 одиниці більший, ніж за даними Звіту про виконання плану роботи Державної архівної служби України за 2018 рік (21 нормативно-правовий акт).

Визначений Укрдержархівом у паспорті бюджетної програми на 2017 рік показник якості "рівень погашення кредиторської заборгованості зареєстрованих в ДКСУ станом на 01.01.2017", всупереч вимогам пункту 5 Наказу № 1536, не характеризує забезпечення виконання функцій і завдань Укрдержархівом (Мін'юстом) у сфері архівної справи та системи СФД і має формальний характер.

У кожному бюджетному запиті та затверджених паспортах бюджетної програми до показника продукту включено показник *"Кількість виконаних доручень"*. Однак в Укрдержархіві відсутня детальна інформація щодо виконавців доручення за програмою.

Як встановлено аудитом, до показників продукту щорічно паспортом затверджувалися три показники, а саме: "Кількість позицій, внесених до розділу "Унікальні документи НАФ "Державного реєстру національного культурного надбання"; "Кількість внесених виробів (об'єктів) до Державного реєстру СФД" та "Кількість внесених об'єктів до Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів", однак на зазначені показники не затверджені відповідні результативні показники ефективності та якості.

Отже, затверджені показники продукту не відображають повною мірою результатів досягнення визначеної цілі головного розпорядника бюджетних коштів, показники якості не характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми; рівня задоволення користувачів державними послугами відповідно до їх призначення, рівня забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право.

При тому, що стратегічною ціллю бюджетної програми визначено розширення доступу до архівних документів шляхом їх розсекречення, та внесення змін до чинного законодавства України, розроблення нових нормативно-правових актів, публікація та введення до наукового обігу масиву архівних документів з актуальних проблем історії України ХХ століття, Міністерством юстиції України (за поданням Укрдержархіву) у складі результативних

показників не визначені показники, які б характеризували розширення доступу до архівних документів шляхом їх розсекречення.

Отже, Міністерством юстиції України як головним розпорядником бюджетних коштів у порушення вимог частини п'ятої статті 20 Бюджетного Кодексу України не забезпечено розроблення результативних показників бюджетної програми 3609010, які б визначали результат виконання бюджетної програми, характеризували хід її реалізації, ступінь досягнення цілей та мети, а також виконання завдань бюджетної програми, висвітлювали обсяг і якість надання публічних послуг.

Протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року Міні'стом систематично порушувалися вимоги Наказу № 1536 щодо складання та виконання паспортів бюджетної програми 3609010. Паспорти бюджетної програми затверджувалися за відсутності розроблення методики розрахунку результативних показників, результативні показники визначалися із порушенням вимог нормативно-правових актів та не виконувалися.

3. ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ АРХІВНОЇ СПРАВИ

За даними звітів про надходження та використання коштів за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року (КПКВК 3609010) (форма № 2д) на керівництво та управління у сфері архівної справи із загального фонду державного бюджету Укрдержархіву спрямовано і використано апаратом **60 557,1 тис. грн (98,1 відс. планових призначень)**, у тому числі у 2017 році – 17 131,4 тис. грн (99,4 відс.), у 2018 році – 25 248,1 тис. грн (99,6 відс.), за 9 місяців 2019 року – 18 177,6 тис. грн (95,0 відс. планових призначень).

У порушення вимог частини п'ятої статті 9 ⁴² Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 № 996-XIV, постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 "Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна", згідно з якою Укрдержархів визначений відповідальним за взаємодію з Міжнародною радою архівів, наказу Мінфіну від 24.01.2012 № 44 "Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування", зареєстрованого в Мін'юсті 09.02.2012 за № 196/20509, за даними звітів про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7д) за 2017, 2018 роки та 9 місяців 2019 року за загальним фондом (КПКВК 3609010) **не відображена кредиторська заборгованість перед Міжнародною радою архівів** станом на 01.01.2017 в сумі 17,6 тис. грн (еквівалент 553,03 євро), станом на 01.01.2018 – 113,3 тис. грн (3507,86 євро), станом на 01.01.2019 – 9,6 тис. грн (357,4 євро) та станом на 01.10.2019 в сумі **9,6 тис. грн (еквівалент 357,4 євро), яка є простроченою**. За даними

⁴² Частиною п'ятою статті 9 Закону № 996-XIV визначено, що господарські операції повинні бути відображені в облікових регістрах у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені.

бухгалтерського обліку зазначена кредиторська заборгованість Служби перед Міжнародною радою архівів відсутня, що призвело до викривлення даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності на вказані звітні дати та відповідно до пункту 33⁴³ частини першої статті 116 Бюджетного кодексу є **порушенням бюджетного законодавства**.

Внаслідок **неефективних управлінських рішень** Укрдержархіву у 2017–2018 роках до державного бюджету повернуто залишок невикористаних відкритих асигнувань (табл. 7) у сумі **215,4 тис. грн** (2017 рік – 106,0 тис. грн, 2018 рік – 109,4 тис. гривень). Невикористання станом на 01.10.2019 відкритих асигнувань у сумі 954,2 тис. грн створює ризики їх втрати в кінці року у зв'язку зі скороченням обсягів видатків на незахищені статті.

Таблиця 7

Аналіз видатків за КПКВК 3609010

(тис. грн)

Період	Затверджено видатків (з урахуванням змін)	Надійшло коштів	Касові видатки	Відс. виконання плану	Невикористані відкриті асигнування	
					Сума	відс.
2017 рік	17 237,4	17 131,4	17 131,4	99,4	106,0	0,6
2018 рік	25 357,5	25 248,1	25 248,1	99,6	109,4	0,4
9 міс. 2019 року	19 131,8	18 177,6	18 177,6	95,0	954,2	5,0
Разом	61 726,7	60 557,1	60 557,1	98,1	1 169,6	1,9

Структура видатків на 2017–2018 роки та за 9 місяців 2019 року за напрямками використання бюджетних коштів наведена у таблиці 8.

Таблиця 8

Аналіз структури видатків за КПКВК 3609010

(тис. грн)

Видатки	Сума за звітний період, тис. грн				Питома вага, %
	2017 рік	2018 рік	9 міс. 2019 р.	Разом	
Оплата праці	13 727,1	19 795,9	14 642,3	48 165,3	79,5
Нарахування на заробітну плату	2 996,9	4 263,2	3 217,5	10 477,6	17,3
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	50,0	95,7	1,4	147,1	0,2
Оплата послуг (крім комунальних)	116,0	614,0	128,5	858,5	1,4
Видатки на відрядження	33,9	89,2	63,4	186,5	0,3
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	175,6	166,5	124,5	466,6	0,8
Окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм	1,9	0,0	0,0	1,9	0,0
Поточні трансферти урядам іноземних держав та міжнародних організацій	30,0	223,5	0,0	253,5	0,4
Інші поточні витрати	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Разом	17 131,4	25 248,1	18 177,6	60 557,1	100,0

Аналіз даних табл. 8 свідчить, що видатки на інші статті витрат, крім виплат заробітної плати та нарахувань на заробітну плату, становили лише **3,2 відс**, або **1 914,2 тис. грн**, що створювало ризики незабезпечення якісного і в повному обсязі виконання Службою її функцій та фінансових зобов'язань.

⁴³ Пункт 33 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу – порушення встановлених вимог ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів.

3.1 Аналіз ефективності використання фонду оплати праці працівників Укрдержархіву

В структурі видатків Укрдержархіву видатки на оплату праці та нарахування на неї становили за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року в цілому **96,8 відс., або 58 642,9 тис. гривень.**

За рахунок зростання розміру посадових окладів у 2018 році видатки за цим напрямом збільшилися порівняно з 2017 роком на 43,9 відс., або 7 335,1 тис. гривень. Водночас, незважаючи на те, що розміри діючих з 01.01.2019 посадових окладів були підвищені в цілому на 9,8 відс., обсяги кошторисних призначень на оплату праці та нарахування на неї на 2019 рік залишилися на рівні видатків 2018 року. Незабезпечення фінансування потреби у видатках на оплату праці **створює ризики** обмеження заохочувальних виплат працівникам Укрдержархіву та, відповідно, послаблення мотиваційного чинника оплати праці.

Аналізом складу завдань та функцій відділів та секторів департаментів і управлінь Укрдержархіву встановлено, що завдання та функції деяких з них не пов'язані з безпосередніми завданнями та функціями департаментів та управлінь, до складу яких вони входять.

Так, зокрема, до складу Департаменту діловодства, формування, зберігання та обліку документів Національного архівного фонду та науково-методологічного забезпечення (далі – Департамент НАФ) входять чотири відділи. Один з них – **відділ діловодства та архівної справи центрального апарату та підвідомчих установ.** Відповідно до Положення, його основне завдання полягає в **запровадженні єдиного порядку документування управлінської інформації Укрдержархіву**, що не має жодного відношення до завдань і функцій Департаменту НАФ. Зазначене свідчить про те, що відділ діловодства та архівної справи центрального апарату та підвідомчих установ включений до складу Департаменту НАФ з метою надання йому статусу департаменту з відповідною кількістю штатних посад та розмірів посадових окладів керівників, заступників керівників.

За умови виведення зі складу Департаменту НАФ відділу діловодства та архівної справи центрального апарату та підвідомчих установ і утворення самостійного відділу, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 "Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій" має бути утворений структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування – управління у складі трьох профільних відділів з відповідною кількістю штатних посад та розмірів посадових окладів керівників, заступників керівників.

Аналогічна ситуація має місце в управлінні міжнародного співробітництва та документального забезпечення, до складу якого входить **відділ організаційного забезпечення та контролю за виконанням**, що виконує управлінські функції Укрдержархіву, які не стосуються сфери міжнародного співробітництва.

Отже, внаслідок відсутності оптимізації структури Укрдержархіву **сума неекономного використання місячного фонду заробітної плати** лише за

посадовими окладами (з нарахуваннями) керівного складу Департаменту НАФ, а також Управління міжнародного співробітництва та документального забезпечення за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року становила **356,3 тис. гривень**⁴⁴.

Як засвідчив аудит, відділом управління персоналом Укрдержархіву в період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року не виконувались належним чином основні завдання та функції відділу, визначені пунктами 2.1.2, 2.1.4., 2.2.4, 2.2.7 та 2.2.22 Положення про відділ, затвердженого наказами від 21.07.2017 № к/1-51, від 05.02.2018 № к/1-28. Зокрема щодо: забезпечення здійснення Головою Укрдержархіву своїх повноважень з питань управління персоналом; добору персоналу в апарат Укрдержархіву та на керівні посади в установи, що належать до сфери його управління; здійснення аналітично-консультативного забезпечення роботи Голови Укрдержархіву з питань управління персоналом; вивчення потреби в персоналі на вакантні посади в Укрдержархіві та внесення відповідних пропозицій Голові Укрдержархіву; здійснення контролю за додержанням законодавства про державну службу, про працю в Укрдержархіві.

Як наслідок, Головою Укрдержархіву не організовано планування роботи із персоналом, у тому числі проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорії "Б" і "В", чим не дотримано вимог пункту 1 частини другої статті 17 (у редакції до 25.09.2019) Закону України від 10.12.2015 № 889-VII "Про державну службу". Протягом 2018 року і 9 місяців 2019 року вакантною в апараті Служби була кожна сьома посада.

Згідно з додатком № 1 до наказу від 05.04.2017 № 20 "Про розподіл функціональних повноважень між Головою, першим заступником та заступником Голови Укрдержархіву" координація та контроль діяльності відділу управління персоналом покладено на Голову Укрдержархіву.

Протягом 2018 року та 9 місяців 2019 року працівникам відділу управління персоналом Укрдержархіву спрямовано на виплату стимулюючих виплат **341,3 тис. грн**⁴⁵ (з нарахуваннями), що є **непродуктивним використанням бюджетних коштів**.

Внаслідок відсутності у затверджених Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в Укрдержархіві, затвердженим наказом Укрдержархіву від 30.01.2017 № к/1-18⁴⁶ (далі – Порядок 18), спеціальних вимогах до осіб, які претендують на заняття вакантних посад начальника управління міжнародного співробітництва та документального забезпечення, заступника начальника управління – начальника відділу міжнародного співробітництва і протоколу управління міжнародного співробітництва та документального забезпечення, головного спеціаліста відділу міжнародного

⁴⁴ В тому числі у 2017 році – 82,7 тис. грн та нарахування на заробітну плату 18,2 тис. грн, у 2018 році – 105,6 тис. грн та нарахування на заробітну плату 23,2 тис. грн, за 9 міс 2019 року – 103,8 тис. грн та нарахування на заробітну плату 22,8 тис. гривень.

⁴⁵ У тому числі у 2018 році надбавка за інтенсивність праці 84,7 тис. грн, місячні премії 102,3 тис. грн, нарахування на ці виплати 41,1 тис. гривень, за 9 міс. 2019 років – 44,5, 48,3 та 20,4 тис. гривень відповідно.

⁴⁶ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в Укрдержархіві.

співробітництва і протоколу управління міжнародного співробітництва та документального забезпечення, вимог щодо рівня володіння іноземними мовами, два головних спеціалісти цього відділу здійснювали свої повноваження на посадах, завдання та функції яких об'єктивно потребували професійного володіння іноземною мовою, без наявного в особових справах документального підтвердження її вивчення та професійного володіння. Незважаючи на це, зазначеним головним спеціалістам виплачувалися надбавки за інтенсивність і премії, сума яких разом з нарахуваннями за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року становить **196,5 тис. гривень**⁴⁷. Такі стимулюючі виплати не забезпечили достатньої мотивації для підвищення професійного рівня та належної якості праці цих працівників, що передбачають професійне володіння іноземною мовою і, відповідно, **витрачені нерезультативно**.

Таким чином, внаслідок неефективної організації бюджетного процесу в частині використання коштів, виділених на керівництво та управління у сфері архівної справи, та неефективних управлінських рішень Укрдержархіву протягом 2017–2018 років до державного бюджету повернуто залишок невикористаних відкритих асигнувань у сумі 215,4 тис. грн; використано неекономно – 1085,7 тис. грн, непродуктивно – 341,3 тис. грн, нерезультативно – 196,5 тис. грн, збитки держави від нестачі майна становили 4 186,5 тис. грн, а також допущено порушення бюджетного законодавства в частині невідображення в бухгалтерському обліку, фінансовій і бюджетній звітності простроченої кредиторської заборгованості станом на 01.10.2019 у розмірі 9,6 тис. грн, непогашення якої створює ризики втрати членства Служби в Міжнародній раді архівів та нанесення шкоди іміджу України.

4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ І ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ УКРДЕРЖАРХІВУ

Законом України про Державний бюджет України на 2017–2019 роки Мін'юст визначено головним розпорядником коштів державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 3609010. Враховуючи зазначене, відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України Мін'юст як головний розпорядник коштів державного бюджету в особі керівника зобов'язано організовувати внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечувати їх здійснення у Міністерстві і в установах та організаціях, що належать до сфери його управління.

Відповідно до статті 111 Бюджетного кодексу України наказом Мінфіну від 14.09.2012 № 995 (із змінами) затверджено Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах (далі – Методичні рекомендації 995) та

⁴⁷ В тому числі за: 2017 рік надбавка за інтенсивність праці – 7,1 тис. грн, місячних премій 10,1 тис. грн, нарахування на ці виплати – 3,8 тис. грн; 2018 рік надбавка за інтенсивність праці – 40,8 тис. грн, місячних премій 42,9 тис. грн, нарахування на ці виплати – 18,4 тис. грн; січень-вересень 2019 року надбавка за інтенсивність праці – 31,2 тис. грн, місячних премій 28,9 тис. грн, нарахування на ці виплати – 13,3 тис. гривень.

рекомендовано розпорядникам бюджетних коштів керуватися ними при організації внутрішнього контролю. При цьому, згідно з Методичними рекомендаціями 995, внутрішнім контролем мають охоплюватися питання планування діяльності установи, управління бюджетними коштами, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, забезпечення захисту активів від втрат, цільового і ефективного використання бюджетних коштів та інші питання, що не обмежуються лише фінансовими аспектами діяльності установи.

Принципи, елементи внутрішнього контролю, питання організації і здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів, визначено Основними засадами здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 (далі – Основні засади № 1062).

При здійсненні оцінки ефективності системи внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту Укрдержархіву встановлено, що такі елементи як **внутрішнє середовище, управління ризиками, заходи контролю та моніторинг, окрім інформаційного та комунікаційного обміну, функціонують неналежним чином**. Так, незважаючи на затвердження в жовтні-листопаді 2018 року Інструкції з організації внутрішнього контролю в системі Державної архівної служби України та Плану з організації системи внутрішнього контролю в Державній архівній службі України на 2019 рік, а також розроблення 53 адміністративних регламентів, оцінки ідентифікованих ризиків у Державній архівній службі України та способів реагування на них (затверджені у квітні 2019 року), **оцінка та реагування на ризики не здійснювалися. Як наслідок, ефективних управлінських дій для впливу на ризики з метою досягнення мети та стратегічних цілей установи (належні заходи контролю) не вживалося**, про що свідчать виявлені під час аудиту порушення.

Відповідно до абзацу сьомого пункту 3 Основних засад № 1062, **внутрішній аудит здійснюється для оцінки функціонування системи внутрішнього контролю в установі**, надання рекомендацій щодо її поліпшення без безпосереднього здійснення заходів з організації внутрішнього контролю, управління ризиками і прийняття управлінських рішень про управління фінансовими та іншими ресурсами.

Аудитом встановлено, що у 2017–2019 роках **оцінка функціонування системи внутрішнього контролю підрозділом внутрішнього аудиту в межах повноважень, визначених законодавством, та надання керівникові установи об’єктивних і незалежних висновків щодо шляхів удосконалення цієї системи не здійснювалася**, що є недотриманням вимог пункту 1.6 Методичних рекомендацій 995.

У структурі Укрдержархіву, яка введена в дію з 01.01.2017, створено сектор внутрішнього аудиту в кількості двох штатних одиниць: завідувача сектору та головного спеціаліста із внутрішнього аудиту. Проте незважаючи на затверджену штатну чисельність працівників сектору, **протягом 2017–2018 років та 9 місяців**

2019 року функції внутрішнього аудиту фактично здійснювались лише одним спеціалістом. У порушення вимог абзацу другого пункту 5 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 (далі – Порядок 246), за наявності вакансій⁴⁸ рішення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад керівництвом Укрдержархіву своєчасно не приймалось (зокрема у 2018 році – 9 місяців, у 2019 році – 3,5 місяця). Зазначене свідчить про неналежне виконання відділом управління персоналом Укрдержархіву в період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року основних завдань та функцій відділу, визначених Положенням про відділ, затвердженим наказами від 21.07.2017 № к/1-51, від 05.02.2018 № к/1-28.

Аналіз стратегічних та операційних планів діяльності з внутрішнього аудиту на 2017–2019 роки засвідчив, що зазначеними планами Міністерства проведення внутрішнього аудиту діяльності, зокрема в частині надання оцінки ефективності планування і виконання бюджетної програми 3609010, результатів її виконання та управління бюджетними коштами, не передбачалося. Відповідні матеріали щодо планування, організації та проведення за цим напрямом внутрішнього аудиту, а також матеріали їх результатів, аудиторські звіти, висновки та відповідні рекомендації підрозділу внутрішнього аудиту у Мін'юсті відсутні.

Крім того, зміни до положень про структурні підрозділи та до посадових інструкцій працівників Укрдержархіву для визначення відповідальних за виконання завдань та функцій з організації внутрішнього контролю в системі Укрдержархіву не були внесені, чим створено ризики неналежного виконання завдань та функцій посадовими особами Укрдержархіву під час виконання практичних завдань з організації системи внутрішнього контролю.

Отже, незабезпечення Мін'юстом упродовж останніх трьох років організації та здійснення внутрішнього аудиту, належного функціонування системи внутрішнього контролю, зокрема в частині надання оцінки ефективності планування і виконання бюджетної програми 3609010, результатів її виконання та управління бюджетними коштами суперечить вимогам частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України.

ВИСНОВКИ

1. Міністерством юстиції України як головним розпорядником бюджетних коштів та Укрдержархівом як відповідальним виконавцем бюджетної програми 3609010 не забезпечено у повному обсязі продуктивного, економного, результативного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері архівної справи.

⁴⁸ Вакансія на посаду завідувача сектором внутрішнього аудиту з 01.01.2017 по 10.05.2017; з 25.09.2017 по 09.10.2018; з 23.01.2019 до цього часу; на посаду головного спеціаліста із внутрішнього аудиту з 10.05.2017 по 12.02.2018; з 09.10.2018 по 20.02.2019; з 26.03.19 по 01.08.2019.

Розмір бюджетних призначень за бюджетною програмою "Керівництво та управління у сфері архівної справи" (КПКВК 3609010) щорічно збільшувався, протягом 2017–2018 років та дев'яти місяців 2019 року Міністерству юстиції України затверджено бюджетних призначень 61 727 тис. грн (за загальним фондом – 61 726,7 тис. грн, за спеціальним фондом – 0,3 тис. гривень). У структурі видатків Укрдержархіву **видатки на оплату праці за охоплений аудитом період становили 96,8 відс., або 58 642,9 тис. гривень.**

Водночас аудитом встановлено, що за відсутності належного контролю з боку Міністерства юстиції України як головного розпорядника бюджетних коштів, впродовж 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року **Укрдержархівом допущено нанесення збитків державі, неефективне управління бюджетними коштами, а також неекономне, непродуктивне, нерезультативне та з порушенням бюджетного законодавства планування і використання коштів державного бюджету за КПКВК 3609010 на загальну суму 59 798,7 тис. грн, з них:**

з порушенням бюджетного законодавства – 53 773,7 тис. грн (під час планування до бюджетних запитів включено потребу в коштах у загальному обсязі 53 320,2 тис. грн, які не підтверджені розрахунками та економічними обґрунтуваннями; визначено недостовірні обсяги бюджетних коштів при плануванні в обсязі 443,5 тис. грн; не відображено в бухгалтерському обліку, фінансовій і бюджетній звітності прострочену кредиторську заборгованість у сумі 9,6 тис. грн);

неекономно – 1085,7 тис. грн (використано 729,4 тис. грн на придбання товарно-матеріальних цінностей, оплату комунальних послуг та енергоносіїв і на придбання обладнання та предметів довгострокового користування внаслідок забезпечення цих видатків за бюджетною програмою за КПКВК 3609030; 356,3 тис. грн на оплату праці внаслідок відсутності оптимізації структури Укрдержархіву);

непродуктивно – 341,3 тис. грн (використано на виплату стимулюючих виплат за відсутності результатів роботи кадрового персоналу);

нерезультативно – 196,5 тис. грн (використано на виплату стимулюючих виплат двом працівникам відділу міжнародного співробітництва і протоколу за відсутності підтвердження професійного володіння іноземною мовою);

збитки держави – 4 186,5 тис. грн (нестача майна);

неефективне управління бюджетними коштами – 215,4 тис. грн (повернені до державного бюджету).

Встановлені порушення вказують на неналежне забезпечення здійснення внутрішнього контролю на рівні головного розпорядника та розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня, чим порушено вимоги частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України.

Незважаючи на розроблення 53 адміністративних регламентів, оцінки ідентифікованих ризиків в Укрдержархіві та способів реагування на них, оцінка та реагування на ризики не здійснювалися. Як наслідок, ефективних управлінських дій для впливу на ризики з метою досягнення мети та стратегічних цілей установи (належні заходи контролю) не вживалося, про що свідчать виявлені під час аудиту порушення.

2. Рахункова палата дійшла висновку, що для досягнення цілей, завдань і практичних результатів діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів бюджетні програми 3609010 та 3609030 потребують об'єднання в єдину програму.

Встановлено, що протягом 2017–2019 років Укрдержархівом потреба у видатках на одну і ту ж мету – забезпечення функціонування (утримання) Служби визначалась одночасно за двома бюджетними програмами – за КПКВК 3609010 та за КПКВК 3609030 "Забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду документації" (далі – КПКВК 3609030). При цьому за КПКВК 3609010 бюджетні призначення спрямовувалися (понад 95 відс.) на забезпечення видатків з оплати праці з нарахуваннями, а за КПКВК 3609030 – на забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду документації.

3. За відсутності дієвого контролю з боку керівництва Міністерства юстиції України Укрдержархівом протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року систематично порушувалися Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648, щодо визначення результативних показників бюджетної програми. Результативні показники паспортів бюджетної програми визначалися за відсутності розробленої методики розрахунку для результативних показників, а також із порушенням вимог нормативно-правових актів та не виконувалися. Не визначено жодного результативного показника бюджетної програми, що характеризував би реалізацію напряду використання бюджетних коштів – забезпечення функціонування системи Страхового фонду документації.

4. Укрдержархівом функція з ведення Державного реєстру документів страхового фонду документації України і Державного реєстру техногенно та екологічно небезпечних об'єктів з грудня 2018 року не забезпечується. У бухгалтерському обліку Укрдержархіву в складі нематеріальних активів у порушення вимог частини п'ятої статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" реєстри СФД та ТЕНО як автоматизовані інформаційні системи державного обліку та обробки інформації не відображені.

Внаслідок незадоволення у 2018–2019 роках потреби Укрдержархіву в коштах на закупівлю обладнання та проведення робіт по захисту державних інформаційних ресурсів, у зв'язку із завершенням терміну дії атестату відповідності комплексної системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційної системи "Автоматизована інформаційна система страхового фонду документації України" (далі – ІТС "АІС СФДУ"), зареєстрованого в Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України від 27.12.2013 за № 9534, наказом Укрдержархіву від 26.12.2018 № 91 зупинено з 28.12.2018 обробку інформації з обмеженим доступом в ІТС "АІС СФДУ". Законність такого рішення Укрдержархіву з правової точки зору є сумнівною.

У зв'язку із загрозами для обороноздатності країни в період російської агресії, Рахунковою палатою направлено відповідні запити до Служби безпеки України та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України про доцільність зупинення ведення реєстру СФД для організації виробництва оборонного, мобілізаційного і господарського призначення.

Вартість проведення організаційно-технічних заходів з питань технічного захисту інформації (ТЗІ) для забезпечення ведення реєстрів СФД та ТЕНО становить 1 359,0 тис. грн, у тому числі на проведення державної експертизи КСЗІ ІТС "АІС СФДУ" – 272,0 тис. гривень, що є незіставним із загрозами для обороноздатності держави.

5. Реалізація державної політики у сфері створення і функціонування державної системи страхового фонду документації у першу чергу спрямована на забезпечення національної безпеки держави, підтримки її обороноздатності та мобілізаційної готовності і апріорі **не може бути віднесена до гуманітарної сфери діяльності Укрдержархіву**. Крім того, питання СФД належать до сфери компетенції Ради національної безпеки та оборони України і Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки.

Неефективне управління державною системою СФД несе ризики можливої безповоротної втрати комплектів унікальної документації на вироби та об'єкти оборонного та мобілізаційного призначення, інфраструктурні об'єкти, об'єкти критичної інфраструктури та цивільного будівництва, а також інформації про культурні цінності.

6. Протягом 2017–2018 років Міністерством юстиції України до Державного бюджету України за КВК 360 повернуто бюджетних коштів у розмірі 660 991,6 тис. гривень. Зупинення ведення ІТС "АІС СФДУ", не передбачення в бюджетних запитах коштів на відновлення функціонування ІТС "АІС СФДУ" (ІТС "АІС СФДУ" забезпечувала функціонування реєстру СФД та реєстру ТЕНО) мають ознаки злочинної бездіяльності в діях посадових осіб Укрдержархіву за відсутності належного контролю з боку Міністерства юстиції України.

З початку військової агресії російської федерації лише за напрямом забезпечення виготовлення та ремонту військової техніки наявність СФД дозволила, зокрема, відтворити в електронному та паперовому вигляді втрачену внаслідок тимчасової окупації документацію ДП "Луганський авіаційний ремонтний завод", що дало можливість оперативно під час бойових дій організувати ремонт авіаційних двигунів за новим місцем розташування підприємства, документацію на вироби ДП "Топаз" ("Кольчуга"), ДП ВО "Луганський верстатобудівний завод", ДП "Укроборонсервіс", ДП "Авіакон", ДП "ВО Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова" та інші.

Крім того, СФД став єдиним джерелом інформації про культурні цінності, які розташовані на тимчасово окупованих територіях, для формування переліку можливих культурних втрат внаслідок збройної агресії російської федерації та подальшого відстоювання позиції України в міжнародних судах. **Припинення**

функціонування реєстру СФД призвело до неможливості функціонування електронного сховища документів СФД та, відповідно, зберігання документів страхового фонду в електронному вигляді, що підриває обороноздатність України в умовах воєнної агресії російської федерації.

7. Внаслідок агресії російської федерації держава вже втратила контроль за майже 6 млн справ документів Національного архівного фонду, які не були вчасно евакуйовані і залишились на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей. Така ситуація стала можливою, у тому числі у зв'язку з недостатньою увагою, що приділялась архівам упродовж останніх десятиліть.

З огляду на викладене, з метою недопущення пошкодження або втрати документів СФД та НАФ, що нанесе непоправну шкоду національним інтересам України, необхідно збільшити фінансування заходів, спрямованих на забезпечення збереженості документів СФД та архівних документів.

8. Внаслідок зупинення функціонування реєстру ТЕНО втрачена можливість забезпечення користувачів, до яких належать центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, інформацією про небезпечні об'єкти.

Кошти в сумі 500 тис. грн, передбачені Укрдержархіву на реалізацію електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів господарювання під час доступу до Державного реєстру техногенно та екологічно (потенційно) небезпечних об'єктів згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.06.2019 № 455-р, не були виділені.

9. Розділ "Унікальні документи Національного архівного фонду" Державного реєстру національного культурного надбання являє собою таблицю у форматі Word, яка роздруковується на паперовому носії та є незахищеною від стороннього втручання. Враховуючи, що Державний реєстр національного культурного надбання не є інформаційно-телекомунікаційною системою і висновок КСЗІ для неї не передбачений, інформація розділу "Унікальні документи Національного архівного фонду", яка знаходиться у форматі Word, може зникнути у будь-який час. Укрдержархів не здійснює жодних заходів щодо врегулювання питання ведення і захисту Державного реєстру національного культурного надбання.

Порядком віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 № 1004, на Укрдержархів не покладено обов'язок щодо вчинення організаційних заходів в частині врегулювання питання ведення захисту Державного реєстру національного культурного надбання.

10. Незважаючи на звернення Укрдержархіву до Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Верховної Ради України, протягом семи років, зокрема і за 2017 - 9 місяців 2019 року, кошти на добудову комплексу споруд центральних державних архівів України не виділялися. Консервація об'єкта не проводилась. Як наслідок, "довгобуд" руйнується, подальше

зволікання з добудовою призводить до удорожчання вартості зазначених робіт. Витрачені з державного бюджету кошти в розмірі **115 738,026 тис. грн** жодного позитивного ефекту для розвитку архівної справи не дали.

За результатами інвентаризації, проведеної Укрдержархівом, станом на 01.11.2017 виявлена нестача трансформаторного обладнання в кількості 14 од. на суму 4 006,5 тис. грн та меблів – 286 од. на суму 180,0 тис. грн, усього на суму 4 186,5 тис. грн, що є збитками держави.

Незважаючи на Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні", схвалені Постановою № 2716-VIII, щодо забезпечення добудови та поетапного введення в експлуатацію комплексу споруд центральних державних архівів України у місті Києві, Кабінетом Міністрів України зазначені Рекомендації так і не були реалізовані.

11. Темпи проведення реформ у галузі архівної справи за 2017 – 2018 роки та 9 місяців 2019 року були недостатніми, актуальні проблеми не вирішено. За наявної проблематики формування та збереження документів НАФ, цифровізації всіх процесів архівної справи та діловодства, ефективного функціонування державної системи СФД, в Укрдержархіві в період аудиту були відсутні стратегії та концепції розвитку архівної справи. Державна цільова програма забезпечення збереженості документів Національного архівного фонду, незважаючи на Рекомендації парламентських слухань, схвалені Постановою № 2716, так і не була затверджена.

Зазначене свідчить про неузгодженість дій та недостатню взаємодію Кабінету Міністрів України, Мін'юсту та Укрдержархіву з формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи, діловодства, створення і функціонування державної системи СФД, а також не сприяє виконанню поставлених завдань з формування та реалізації державної політики у сфері архівної справи.

12. Наявна нормативно-правова база у сфері архівної справи та страхового фонду документації містить суттєві недоліки, прогалини та є недосконалою. Мін'юстом не забезпечено розгляду та подання на затвердження Кабінету Міністрів України проєкту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в державних органах, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності", а також проєктів регуляторних актів, визначених чинним законодавством, не ініційовано внесення змін до низки нормативно-правових актів, що регулюють сферу архівної справи та страхового фонду документації, зокрема до: Закону України "Про страховий фонд документації України", щодо приведення його у відповідність із іншими законодавчими актами; до деяких законодавчих актів України з питань здійснення заходів державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері страхового фонду документації, з метою удосконалення механізму державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства суб'єктами державної системи страхового фонду документації шляхом передачі

відповідних повноважень місцевим органам влади; Переліку платних послуг, які можуть надаватися архівними установами, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 № 639, та інших.

Концепція розвитку архівної справи в Україні на середньострокову перспективу (на період до 2025 року) не затверджена.

Порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру у сфері створення страхового фонду документації Укрдержархівом не розроблений та Кабінетом Міністрів України не затверджений.

13. У результаті не забезпечення Мін'юстом у повному обсязі у 2017 – 2019 роках потреби Укрдержархіву в коштах на проведення відряджень (в розмірах 18–25 відс. визначеної потреби), із 32 запланованих перевірок архівних установ та установ СФД проведено лише 10. Розгляд результатів проведених перевірок на засіданнях Колегії у 2017–2019 роках Головою Укрдержархіву не забезпечувався, як наслідок, висновки та рекомендації за результатами проведених перевірок об'єктам контролю не надавались. Невиконання графіка планових перевірок у 2017–2019 роках свідчить про відсутність в Укрдержархіві дієвої системи контролю за діяльністю архівних установ та установ СФД.

Унаслідок неузгодження норм частини другої статті 5 Закону України від 05.04.2007 № 877-V "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" з нормами статті 17 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади" Мін'юстом не було затверджено уніфіковану форму акта перевірки додержання вимог законодавства у сфері формування та ведення СФД. Як наслідок, за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року за результатами перевірок протоколи про адміністративні правопорушення законодавства та у сфері формування, ведення, використання СФД не складались.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері архівної справи (далі – Звіт про результати аудиту), та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження цього Звіту.

2. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері архівної справи, в порядку інформування направити Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Раді національної безпеки і оборони України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері архівної

справи, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати:

- враховуючи, що реалізація державної політики у сфері створення і функціонування державної системи страхового фонду документації у першу чергу направлена на забезпечення національної безпеки держави, підтримки її обороноздатності та мобілізаційної готовності, та неспроможність Укрдержархіву забезпечити функціонування реєстру СФД, розглянути можливість підпорядкування Департаменту СФД міністерству, до основних завдань якого відноситься забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері мобілізаційної підготовки або обороноздатності держави;

- розглянути питання збільшення обсягів видатків на фінансування заходів, спрямованих на забезпечення збереженості документів СФД та архівних документів;

- затвердити Державну цільову програму забезпечення збереженості документів Національного архівного фонду;

- розглянути питання виділення коштів на добудову та поетапне введення в експлуатацію комплексу споруд центральних державних архівів України у місті Києві;

- підготувати проект Закону щодо узгодження положення норм Законів України від 05.04.2007 № 877-V "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" та від 17.03.2011 № 3166 "Про центральні органи виконавчої влади" в частині затвердження уніфікованої форми акта перевірки додержання вимог законодавства у сфері формування та ведення СФД;

- розглянути питання приведення Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.1992 № 466, у відповідність до Закону України "Про культуру".

4. Про виявлені під час аудиту ознаки кримінального правопорушення повідомити Національну поліцію України, Службу безпеки України шляхом надсилання Звіту про результати аудиту, рішення Рахункової палати та складених за результатами аудиту копій актів.

5. Звіт про результати аудиту та Рішення Рахункової палати надіслати Міністерству юстиції України та рекомендувати:

- розробити та подати на розгляд Кабінетові Міністрів України регуляторні акти, визначені чинним законодавством, внести зміни до власних нормативно-правових актів, що регулюють сферу архівної справи та страхового фонду документації;

- розробити та подати на розгляд Кабінетові Міністрів України Концепцію розвитку архівної справи в Україні на середньострокову перспективу (на період до 2025 року);

- розглянути питання об'єднання бюджетних програм за КПКВК 3609010 та за КПКВК 3609030 в одну програму;

- забезпечити розроблення результативних показників бюджетної програми за КПКВК 3609010, які б визначали результат виконання бюджетної програми, характеризували хід її реалізації, ступінь досягнення цілей та мети, виконання завдань бюджетної програми, висвітлювали обсяг і якість надання публічних послуг;

- розробити та подати на затвердження Кабінетові Міністрів України Порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру у сфері створення страхового фонду документації;

- передбачити видатки на закупівлю обладнання та проведення робіт по захисту державних інформаційних ресурсів Укрдержархіву з метою розблокування роботи державних реєстрів СФД та ТЕНО;

- забезпечити ефективне управління бюджетними коштами без допущення повернення до державного бюджету невикористаних виділених асигнувань;

- розробити та затвердити план заходів щодо усунення виявлених аудитом порушень і недоліків;

- у встановленому законодавством порядку інформувати Рахункову палату про стан виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій.

6. Звіт про результати аудиту та Рішення Рахункової палати надіслати Укрдержархіву та запропонувати:

- забезпечити неухильне дотримання фінансової дисципліни;

- при складанні бюджетних запитів, затвердженні паспортів бюджетної програми за КПКВК 3609010 не допускати в подальшому порушень Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648;

- передбачати у паспортах бюджетної програми за КПКВК 3609010 на наступні роки результативний показник, що характеризував би реалізацію напряму використання бюджетних коштів – забезпечення функціонування системи СФД;

- забезпечити дотримання норм порядків/положень про проведення перевірок архівних установ та установ СФД;

- вжити заходів щодо нормативного врегулювання питання ведення і захисту розділу "Унікальні документи Національного архівного фонду" Державного реєстру національного культурного надбання;

- забезпечити відображення у бухгалтерському обліку реєстрів СФД та ТЕНО як автоматизованої інформаційної системи державного обліку та обробки інформації;

- удосконалити систему внутрішнього контролю, її функціонування у розрізі елементів, передбачених Основними засадами здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062;

- розробити та затвердити план заходів щодо усунення виявлених аудитом порушень і недоліків;
- у встановленому законодавством порядку інформувати Рахункову палату про стан виконання наданих за результатами аудиту рекомендацій.

Член Рахункової палати

Андрій ДІДИК