



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

26 серпня 2025 року

№ 21-1

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту відповідності на тему «Державна підтримка кінематографії: за що платить держава?»

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Державна підтримка кінематографії: за що платить держава?».

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Кабінетом Міністрів України не забезпечено створення та функціонування цілісної нормативно врегульованої системи державної підтримки кінематографії. Наявна управлінська система зі значними організаційними, управлінськими і нормативно-правовими прогалинами та за відсутності дієвого внутрішнього контролю неповною мірою забезпечувала формування й реалізацію державної політики у сфері кінематографії та належне управління коштами державної підтримки кінематографії.

Перекладання повноважень з формування державної політики у сфері кінематографії від Міністерства культури та інформаційної політики України (далі – МКІП) на Державне агентство України з питань кіно (далі – Держкіно) не відповідало частині другій статті 1 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», а визначення Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі – ГФД СКМУ) головним розпорядником коштів для державної підтримки кінематографії – нормам Бюджетного кодексу України.

Формування й реалізація державної політики у сфері кінематографії відбувалися безсистемно за відсутності програмних і стратегічних документів щодо розвитку національного кінематографу та затверджених нормативно-

правових актів з питань кінематографії, передбачених законодавством. Це унеможливило розуміння пріоритетних культурних та інформаційних потреб держави і суспільства у формуванні національної свідомості та патріотизму.

При цьому у 2022–2024 роках на державну підтримку кінематографії спрямовано кошти державного бюджету в сумі 742 980,8 тис. грн, управління частиною з яких (80 885,9 тис. грн) здійснювалося з невідповідностями на всіх етапах бюджетного процесу.

Таким чином, мета державної підтримки кінематографії, що полягає в популяризації українських цінностей, української мови та культури, підвищенні інтересу масового глядача до національних фільмів, реалізовувалась безсистемно.

1. Кабінет Міністрів України був непослідовним у прийнятті рішень про визначення органу, що забезпечує формування державної політики у сфері кінематографії. До 13.03.2022 ці повноваження виконувало МКПІ, з 13.03.2022 по 10.02.2025 – Держкіно, починаючи з 11.02.2025 – Міністерство культури та стратегічних комунікацій України (далі – МКСК). Така непослідовність та відсутність до березня 2025 року стратегічних документів з питань розвитку сфери культури та кінематографії стали однією з причин нерозроблення нормативних документів, затвердження яких передбачено Законом України від 13 січня 1998 року № 9/98-ВР «Про кінематографію». Зокрема, не затверджено норм і правил виробництва фільмів, норм і правил розповсюдження і демонстрування фільмів, порядку передачі фільмів Державному фонду фільмів України, умов зберігання вихідних матеріалів фільмів і фільмокопій та положення про Державний фонд фільмів України.

2. ГФД СКМУ у 2022–2024 роках виконував функції головного розпорядника бюджетних коштів за КПКВК 0419030 «Державна підтримка кінематографії» (у 2022–2023 роках), «Державна підтримка кінематографії, у тому числі документування воєнних злочинів» (у 2024 році) (далі – КПКВК 0419030) за відсутності повноважень щодо забезпечення формування та реалізації державної політики кінематографії, що не відповідало нормам бюджетного законодавства. Як наслідок, роль ГФД СКМУ в бюджетному процесі було зведено до посередництва між Держкіно та Міністерством фінансів України (далі – Мінфін). Заходи з моніторингу й управління коштами бюджетної програми з боку ГФД СКМУ обмежувалися відкриттям Держкіно асигнувань та погодженням попередньої оплати.

3. Держкіно управляло коштами бюджетної програми за КПКВК 0419030 у 2022–2024 роках безсистемно та неповною мірою забезпечило виконання повноважень відповідального виконавця бюджетної програми:

не забезпечило належного обґрунтування показників видатків, включених до бюджетних запитів, на суму 749 299,2 тис. грн;

не забезпечило використання та повернуло до державного бюджету 67 519,5 тис. грн;

внесло недостовірні дані до звітів про виконання паспорта бюджетної програми на 2022–2024 роки, зокрема, не включило до них дані щодо касових видатків, проведених за рахунок коштів спеціального фонду, отриманих як плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю, на суму 954,0 тис. грн;

у 2023–2024 роках використало 1 798,9 тис. грн коштів спеціального фонду державного бюджету на цілі, що не відповідають напрямом, визначеним у порядку використання бюджетних коштів та/або паспорті бюджетної програми, з недотриманням планів роботи Держкіно та за відсутності рішень Ради з державної підтримки кінематографії (далі – Рада).

4. Не забезпечено безперервну роботу Ради, що унеможливило прийняття рішень про надання державної підтримки з 12.06.2024 по 11.10.2024. Чисельність складу Ради, затвердженого в жовтні 2024 року, не відповідає вимогам законодавства.

За період 2022–2024 років проведено лише один конкурсний відбір, процес проведення якого був недостатньо прозорим, оскільки Держкіно не забезпечило функціонування на власному офіційному вебсайті електронних кабінетів для суб'єктів кінематографії та кандидатів до складу експертних комісії при Раді.

Не організовано належним чином роботу Ради для прийняття рішень про надання субсидії на популяризацію національних фільмів через недотримання вимог на етапі подання і реєстрації заяв про надання державної підтримки, їх розгляду та винесення на розгляд Ради.

На виконання рішень суду у 2024 році проведено безспірне списання заборгованості з виплати стипендії за 2019 рік трьом членам Ради на суму 2 431,7 тис. грн, чим завдано збитків державному бюджету. В провадженні судів перебувають ще 5 справ зі стягнення заборгованості з виплати стипендії іншим членам Ради, що, у разі задоволення позовних вимог, може призвести до завдання збитків державному бюджету на суму 3 393,4 тис. гривень. У 2022 році зайво виплачено стипендію одному членові Ради на суму 86,8 тис. гривень.

5. Держкіно здебільшого дотримано вимог законодавства під час укладання, виконання та внесення змін до договорів про надання державної підтримки кінематографії, за винятком 19 випадків укладання договорів про надання державної підтримки кінематографії у формі субсидії на популяризацію національних фільмів на суму 9 049,0 тис. грн із 8 суб'єктами, не внесеними до Державного реєстру виробників, розповсюджувачів і демонстраторів фільмів.

Граничні терміни виробництва фільмів за кошти державної підтримки кінематографії нормативно не врегульовані, що дало змогу Раді неодноразово приймати рішення про продовження термінів виробництва фільмів. Водночас неналежна організація Держкіно претензійно-позовної роботи з кіновиробниками, які попри неодноразові продовження термінів виробництва фільмів не виконали договірних зобов'язань, може призвести до спливу термінів

позовної давності, втрати боржників у зобов'язаннях та завдання шкоди державі в особі Держкіно на суму 55 777,1 тис. гривень.

У Держкіно відсутні інструменти контролю за повнотою сплати коштів до спеціального фонду державного бюджету дистриб'юторами від прокату та/або передачі прав на використання фільмів, виготовлених за кошти державної підтримки.

6. Держкіно неповною мірою забезпечило виконання повноважень з управління Державним підприємством «Національний центр Олександра Довженка» (далі – Довженко-Центр), що стало однією із причин збиткової діяльності підприємства у 2022–2024 роках, а саме: не затверджено фінансових планів, стратегічного плану розвитку та заходів щодо поліпшення показників фінансово-господарської діяльності Довженко-Центру; не проведено експертної оцінки музейної та архівної колекцій Довженко-Центру.

Недостатнє фінансове забезпечення Довженко-Центру створює ризики пошкодження та втрати колекції кінофільмів, що зберігаються на підприємстві.

7. У ГФД СКМУ, Держкіно та Довженко-Центрі не забезпечено належної організації та функціонування внутрішнього контролю: не затверджено внутрішніх документів з питань організації та функціонування внутрішнього контролю або ці документи потребують актуалізації; не здійснюється управління ризиками; не запроваджено заходів контролю у взаємозв'язку із ризиками; не запроваджено інформаційного та комунікаційного обміну з питань управління ризиками; не здійснюється моніторинг функціонування системи внутрішнього контролю.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Державна підтримка кінематографії: за що платить держава?» (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України у п'ятнадцятиденний строк.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Кабінету Міністрів України для відповідного реагування та рекомендувати:

1) доручити МКСК спільно з Держкіно підготувати та внести на розгляд в установленому порядку Кабінетові Міністрів України:

проект постанови про внесення змін до Порядку утворення Ради з державної підтримки кінематографії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 року № 195, в частині врегулювання питань забезпечення безперервності діяльності Ради та проведення додаткового

конкурсу у разі відмови обраних осіб від членства в Раді до моменту їх призначення;

проект постанови про внесення змін до Положення про Державне агентство України з питань кіно, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 277, в частині усунення дублювання основних завдань МКСК і Держкіно;

2) доручити МКСК спільно з Держкіно за участі Мінфіну врегулювати порядок надходження, використання та обліку коштів, які надходять Держкіно від управління майном, переданим на відповідальне зберігання за рішенням суду;

3) доручити МКСК спільно з Держкіно за участі Мінфіну опрацювати питання щодо забезпечення фінансування видатків на заходи, необхідні для функціонування:

єдиної державної системи електронного обліку квитків, реалізованих кінотеатрами, «Єдиний електронний квиток»;

електронних кабінетів, передбачених Порядком та критеріями проведення творчого конкурсу (пітчінгу), затвердженими наказом Державного агентства України з питань кіно від 15 березня 2023 року № 32, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 13 червня 2023 року за № 979/40035 (далі – Порядок конкурсного відбору № 32), та Порядком утворення та роботи експертних комісій при Раді з державної підтримки кінематографії, а також умовами їх діяльності, затвердженими наказом Державного агентства України з питань кіно від 25 грудня 2023 року № 193, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 11 січня 2024 року за № 58/41403 (далі – Порядок № 193);

електронної системи для обліку експертних висновків до проєктів, передбаченої пунктом 1 розділу IV Порядку № 193.

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

1) підготувати та внести на розгляд в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проєкти нормативно-правових актів щодо внесення змін (термін – до 31 грудня 2025 року):

до Порядку утворення Ради з державної підтримки кінематографії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 року № 195, в частині врегулювання питань забезпечення безперервності діяльності Ради та проведення додаткового конкурсу у разі відмови обраних осіб від членства в Раді до моменту їх призначення;

до Положення про Державне агентство України з питань кіно, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 277, в частині усунення дублювання основних завдань МКСК і Держкіно;

2) спільно з Держкіно та за участі Мінфіну вжити заходів щодо врегулювання порядку надходження, використання та обліку коштів, які надходять до Держкіно від управління майном, переданим на відповідальне зберігання за рішенням суду (термін – до 31 грудня 2025 року);

3) спільно з Держкіно та за участі Мінфіну опрацювати питання щодо забезпечення фінансування видатків на заходи, необхідні для функціонування електронних систем, зокрема: єдиної державної системи електронного обліку квитків, реалізованих кінотеатрами, «Єдиний електронний квиток»; електронних кабінетів, передбачених Порядком проведення конкурсу № 32 та Порядком № 193; електронної системи для обліку експертних висновків до проєктів, передбаченої пунктом 1 розділу IV Порядку № 193, а також внести відповідні пропозиції Кабінетові Міністрів України (термін – до 31 грудня 2025 року);

4) розробити та затвердити в установленому порядку (термін – до 01 липня 2026 року):

норми і правила виробництва, розповсюдження і демонстрування фільмів, у яких, зокрема, врегулювати граничні терміни виробництва (створення) фільмів за кошти державної підтримки кінематографії;

положення про Державний фонд фільмів України, порядок передачі фільмів Державному фонду фільмів України та умови зберігання вихідних матеріалів фільмів і фільмокопій;

5) забезпечити визначення в паспорті бюджетної програми за КПКВК 3806030 «Державна підтримка кінематографії, у тому числі документування воєнних злочинів» на 2026 рік результативних показників, які б повною мірою характеризували ступінь виконання усіх завдань бюджетної програми (термін – до 15 лютого 2026 року);

6) спільно з Держкіно вивчити питання впровадження дієвих інструментів контролю за повнотою сплати коштів до спеціального фонду державного бюджету дистриб'юторами від прокату та/або передачі прав на використання фільмів, виготовлених за кошти державної підтримки, та за результатами цієї роботи внести відповідні пропозиції Кабінетові Міністрів України (термін – до 31 березня 2026 року).

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Державному агентству України з питань кіно і рекомендувати:

1) розробити (термін – до 31 березня 2026 року):

план діяльності Держкіно на середньостроковий період;

зміни до інструкції з організації внутрішнього контролю;

2) прискорити роботу з розроблення нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення функціонування єдиної державної системи електронного обліку квитків, реалізованих кінотеатрами, «Єдиний електронний квиток» (термін – до 15 жовтня 2025 року);

3) вжити заходів для забезпечення функціонування (термін – до 01 липня 2026 року):

єдиної державної системи електронного обліку квитків, реалізованих кінотеатрами, «Єдиний електронний квиток»;

електронних кабінетів, передбачених Порядком проведення конкурсу № 32 та Порядком № 193;

електронної системи для обліку експертних висновків до проєктів, передбаченої пунктом 1 розділу IV Порядку № 193;

4) вжити заходів щодо затвердження стратегічного плану розвитку Довженко-Центру (термін – до 31 грудня 2025 року);

5) вжити заходів з метою проведення експертної оцінки музейної та архівної колекцій Довженко-Центру (термін – до 31 грудня 2025 року);

6) забезпечити здійснення моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності відповідно до вимог Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 року № 832, та Методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 березня 2023 року № 253 (термін – до 15 квітня 2026 року);

7) посилити проведення претензійно-позовної роботи з метою унеможливлення завдання шкоди державі в особі Держкіно.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Державному підприємству «Національний центр Олександра Довженка» і рекомендувати:

1) розробити та подати на затвердження до Держкіно стратегічний план розвитку Довженко-Центру (термін – до 01 грудня 2025 року);

2) розробити та затвердити внутрішні документи з питань організації та функціонування внутрішнього контролю, забезпечити їх виконання (термін – до 31 грудня 2025 року).

7. Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Повідомити Офіс Генерального прокурора про результати аудиту шляхом надсилання рішення Рахункової палати і Звіту.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Єлизавету Пушко-Цибуляк.

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА