

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 24.11.2015 № 9-1

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету, виділених Міністерству культури України
на збереження історико-культурної спадщини в
заповідниках, здійснення заходів з охорони, паспортизації,
інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини**

Київ 2015

З М І С Т

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. СТАН РЕАГУВАННЯ НА ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ	5
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ У СФЕРІ ЗБЕРЕЖЕННЯ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В ЗАПОВІДНИКАХ, І СТАН ЇХ ДОТРИМАННЯ.....	7
3. АНАЛІЗ СТАНУ ЗБЕРЕЖЕННЯ, ОБЛІКУ, ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ.....	11
3.1. <i>Стан збереження і використання об'єктів нерухомої культурної спадщини, що мають виняткове історичне та архітектурне значення</i>	12
3.2. <i>Стан збереження, обліку та використання предметів музейного фонду заповідників.....</i>	15
3.3. <i>Аналіз затвердження зон охорони національних і державних заповідників та стан їх дотримання</i>	19
4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗБЕРЕЖЕННЯ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В ЗАПОВІДНИКАХ.....	25
4.1. <i>Порядок планування бюджетних коштів на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках</i>	25
4.2. <i>Ефективність використання коштів державного бюджету, виділених на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках</i>	30
5. АНАЛІЗ ПЛАНУВАННЯ, РЕЄСТРАЦІЇ ТА ВИКОНАННЯ ЗАПОВІДНИКАМИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ.....	36
ВИСНОВКИ.....	38
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43
Додатки 1, 2	46

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: Конституція України (ст. 98), Закон України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на II півріччя 2015 року.

Мета аудиту: дати оцінку ефективності та законності використання і управління коштами державного бюджету, виділеними Міністерству культури України (далі – Мінкультури) на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини; виконання показників, визначених паспортами бюджетної програми.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету виділені Мінкультури у 2014 році за бюджетною програмою "Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури і пам'яток культурної спадщини" (КПКВК 1801490) та у I півріччі 2015 року за бюджетною програмою "Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО" (КПКВК 1801490) загалом у сумі 324,1 млн грн; нормативно-правові акти, що регулюють відповідну сферу діяльності, розпорядчі, планові, фінансові, бухгалтерські, звітні та статистичні документи об'єктів аудиту; інша облікова та аналітична інформація про результати діяльності об'єктів контролю.

Об'єкти аудиту: Міністерство культури України, Національний Києво-Печерський історико-культурний заповідник (далі – НЗ "Києво-Печерська Лавра"); Національний заповідник "Софія Київська" (далі – НЗ "Софія Київська"), Національний історико-етнографічний заповідник "Переяслав" (далі – НЗ "Переяслав"), Національний заповідник "Давній Галич" (далі – НЗ "Давній Галич"), Національний заповідник "Замки Тернопілля" (далі – НЗ "Замки Тернопілля") та Національний заповідник "Хортиця" (далі – НЗ "Хортиця").

Термін проведення аудиту: з 5 серпня по 17 листопада 2015 року.

Критерії аудиту:

продуктивність: оцінка співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету; своєчасність і повнота бюджетних надходжень; здійснення заходів з охорони культурної спадщини, проведення паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури і пам'яток культурної спадщини, виконання паспорта бюджетної програми щодо збереження історико-культурної спадщини в заповідниках; ефективність внутрішнього контролю Мінкультури;

результативність: ступінь відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим показникам;

економність: встановлення стану досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні коштів за бюджетною програмою за КПКВК 1801490;

законність: відповідність вимогам чинного законодавства України розпорядчих документів і управлінських рішень об'єктів аудиту щодо планування та використання бюджетних коштів.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2014 рік - I півріччя 2015 року, з окремих питань статистичні та звітні дані за більш тривалий період;

кількісні: обсяг коштів державного бюджету, виділених Мінкультури на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини;

географічні: міста Київ, Запоріжжя, Переяслав-Хмельницький, Галич, Збараж.

Методи збирання даних: аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють діяльність у сфері збереження історико-культурної спадщини в заповідниках; здійснення заходів з охорони культурної спадщини, проведення паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури і пам'яток культурної спадщини; вибіркова перевірка та аналіз первинних бухгалтерських та інших документів щодо діяльності об'єктів аудиту; аналіз розпорядчих документів та статистичних даних, необхідних для оцінки ефективності управлінських рішень об'єктів аудиту; перевірки заповідників, запити з питань, що досліджуються під час аудиту, та аналіз отриманої інформації. Аудит проведено відповідно до затвердженої заступником Голови Рахункової палати програми. За результатами аудиту на об'єктах контролю складено сім актів.

ВСТУП

Законом України від 14.12.2010 № 2778 "Про культуру" визначено, що сукупність унікальних культурних цінностей, об'єктів культурної спадщини, що мають виняткове історичне значення для формування культурного простору України, є національним культурним надбанням (стаття 1).

Відповідно до міжнародних конвенцій, ратифікованих Верховною Радою України¹, охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою.

¹ Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 10.11.1972, ратифікована Указом Президії ВР УСРС 04.10.1998 № 6673; Європейська Конвенція про охорону археологічної спадщини від 16.01.1992, ратифікована Законом України від

Станом на 01.01.2015 в Україні нараховується 123,6 тис. об'єктів культурного значення, з них 891 національного значення. Нині функціонує 63 заповідники, ² з яких віднесені до сфери управління Мінкультури, 38 – комунальної власності.

До Списку історичних населених місць України внесено 401 історичне місце, з них 29 розташовані на території АР Крим.

У 2014 році – I півріччі 2015 року кількість екскурсантів, що відвідують історико-культурні заповідники, зменшилася у два рази і становила у 2014 році 1563,1 тис. осіб проти 3272,8 тис. осіб у 2013 році. Одна з причин зменшення потоку туристів – проведення антитерористичної операції на сході України.

Незважаючи на те, що собор Св. Софії та прилеглі монастирські споруди, Києво-Печерська Лавра у м. Києві ще у 1990 році включені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, ці об'єкти не внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

Через відсутність необхідної кількості виставкових площ експонується лише до 5 відс. від наявної кількості музейних предметів, що віднесені до державної частини Музейного фонду України. Решта (понад 500 тис. од.) зберігається у фондосховищах, які в окремих випадках не обладнані охоронними та протипожежними сигналізаціями та приладами клімат-контролю. Отже, створено ризики втрати об'єктів культурної спадщини, що становлять національне надбання.

1. СТАН РЕАГУВАННЯ НА ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ

У 2008 році Рахунковою палатою проводився аудит ефективності використання коштів Державного бюджету України на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках та здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини. Крім того, у 2012 році проведено перевірки ефективності використання коштів державного бюджету на утримання і збереження НЗ "Софія Київська" та НЗ "Києво-Печерська Лавра".

Про результати контрольних заходів поінформовано Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України. Звіт і висновок Колегії Рахункової палати від 28.11.2012 № 68/22-4 надіслано Міністерству культури України для усунення виявлених недоліків і порушень. Зокрема, **Рахункова палата пропонувала:**

- забезпечити розроблення та затвердження генеральних планів розвитку заповідників, укладання охоронних договорів, отримання

10.12.2003 № 1369; Конвенція про охорону підводної культурної спадщини від 06.11.2001, ратифікована Законом України від 20.09.2006 № 164.

²Станом на 01.01.2014 функціонувало 25 заповідників, на 01.01.2015 – 24 (без НЗ "Херсонес Таврійський" АР Крим). 22 заповідники у своїх фондах мають музейні предмети, що віднесені до державної частини Музейного фонду України.

заповідниками державних актів на право постійного користування землею та свідоцтв про реєстрацію об'єктів культурної спадщини, електронної бази даних паспортів об'єктів культурної спадщини. Плани організації території заповідників (генеральні плани розвитку заповідників) затверджені для 16 заповідників³. Міністерством погоджено 627 охоронних договорів національного значення, що становить 70,4 відс. від їх загальної кількості (891). Державні акти на право постійного користування земельними ділянками відсутні у двох заповідниках⁴. Жодного свідоцтва про реєстрацію об'єктів культурної спадщини Мінкультури не видано; форму електронного паспорта та електронну базу паспортів об'єктів культурної спадщини Мінкультури не розроблено, відповідно, не затверджено.

Отже, пропозицію Рахункової палати враховано частково;

- *прискорити роботу зі створення Державного реєстру нерухомих пам'яток України. До Державного реєстру нерухомих пам'яток України станом на 01.01.2015 включено лише 7550 пам'яток історії, археології та монументального мистецтва, у тому числі 891 пам'ятку національного і 6659 пам'яток місцевого значення. При цьому, незважаючи на неодноразові зауваження Рахункової палати, жодна пам'ятка національного значення НЗ "Києво-Печерська Лавра" (48 од.) і НЗ "Софія Київська" (38 од.) не внесена до вказаного реєстру.*

Отже, пропозицію Рахункової палати не враховано;

- *спільно з Мінекономрозвитку забезпечити формування державного замовлення на проведення ремонтно-реставраційних робіт на об'єктах, що є пам'ятками культурної спадщини. **Пропозицію Рахункової палати враховано;***

- *прискорити роботу з визначення порядку обліку об'єктів культурної спадщини, встановлення порядку розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території.*

Порядок розроблення планів організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території, а також порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них, передбачені статтями 32 і 33 Закону України "Про охорону культурної спадщини", не розроблені, відповідно, не затверджені. **Отже, пропозицію Рахункової палати не враховано.**

Таким чином, **Мінкультури більшість пропозицій і рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів не виконано. Як наслідок, порушення набули системного характеру, що підтверджується матеріалами цього аудиту.**

³ Відсутні: в НЗ "Чигирин", НЗ "Батьківщина Тараса Шевченка", НЗ "Поле Берестейської битви", НЗ "Качанівка", НЗ "Глухів", ДЗ у м. Белзі, ДЗ у м. Жовкві та ДЗ "Стара Умань".

⁴ НЗ "Києво-Печерська Лавра" та ДЗ у м. Жовкві.

2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДІЯЛЬНІСТЮ У СФЕРІ ЗБЕРЕЖЕННЯ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В ЗАПОВІДНИКАХ, І СТАН ЇХ ДОТРИМАННЯ

Правові засади діяльності у сфері культури, регулювання суспільних відносин, пов'язаних із створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, забезпечення доступу до них визначає Закон України від 14.12.2010 № 2778 "Про культуру" (із змінами) (далі – Закон 2778). До основних нормативно-правових актів, які регулюють засади діяльності та відносини у сфері охорони культурної спадщини, належать закони України від 08.06.2000 № 1805 "Про охорону культурної спадщини" (далі – Закон 1805), від 18.03.2004 № 1626 "Про охорону археологічної спадщини" (далі – Закон 1626), від 29.06.1995 № 249 "Про музеї та музейну справу" (далі – Закон 249), а також інші нормативні акти.

Основними засади державної політики у сфері культури, згідно зі статтею 3 Закону 2778, зокрема, є: визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу; сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури; захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури.

Державне управління у сфері охорони культурної спадщини, відповідно до частини першої статті 3 Закону 1805, покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, до яких, зокрема, належать центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим; обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради.

Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство культури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 495 (далі – Положення 495), Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтва, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей.

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, визначені частиною другою статті 5 Закону 1805: ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України, здійснення координації та контролю за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини (пункт 3); забезпечення публікації Державного реєстру нерухомих пам'яток України та внесення до нього змін (пункт 11); надання дозволів на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць (пункт 17); надання дозволів на відновлення земляних робіт (пункт 19); погодження охоронних договорів на

пам'ятки національного значення (пункт 21); застосування фінансових санкцій за порушення цього Закону (пункт 23).

Проте Мінкультури не виконувало в повному обсязі покладені на нього повноваження. Зокрема, порядок надання дозволів чи висновків на виконання статті 6¹ Закону 1805 Мінкультури розроблено ще у 2013 році, але в установленому порядку не погоджено і постановою Кабінету Міністрів України не затверджено. Як наслідок, станом на 20.10.2015 відсутній механізм надання органами охорони культурної спадщини дозволів, погоджень і висновків фізичним і юридичним особам у частині проведення робіт на пам'ятках національного значення.

Частиною 1 статті 35 Закону 1805 передбачено, що проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою, здійснюються за дозволом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до вимог пункту 4 Порядку видачі дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також досліджень решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою на території України (далі – Порядок 316)⁵, Мінкультури за останні 5 років на проведення таких робіт видано 2590 дозволів.

Крім того, згідно із пунктом 17 частини другої статті 5 Закону 1805, Мінкультури як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, надає дозволи на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць.

За інформацією Мінкультури, з 2010 по 2014 роки на проведення зазначених робіт Мінкультури видано 149 дозволів. При цьому дозволи (погодження) на проведення робіт на пам'ятках національного значення **видаються Мінкультури за довільною формою** на підставі листів-звернень фізичних та юридичних осіб, **оскільки Законом 1805 не передбачено розроблення і затвердження типової форми дозволу на проведення робіт на пам'ятках національного значення.**

Водночас стаття 6¹ Закону 1805 не приведена у відповідність із вимогами частини першої статті 4 Закону України від 06.09.2005 № 2806 "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" (далі – Закон 2806), якою встановлено, що виключно законами регулюються відносини, пов'язані з

⁵ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 316.

одержанням документів дозвільного характеру. Оскільки Законом 1805 не встановлено основних вимог до дозвільної системи, то одержання документів дозвільного характеру має здійснюватися відповідно до вимог Закону 2806. Одержання документів дозвільного характеру в порядку, встановленому Урядом, можливе лише у разі внесення відповідних змін до Закону 1805.

Координація та контроль за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини Мінкультури також не здійснюються. Станом на 01.01.2015 оформлено лише 27,1 тис. паспортів на об'єкти культурної спадщини⁶, що становить близько 22 відс. їх загальної кількості. Як наслідок, **інформація про кількість розроблених паспортів на об'єкти культурної спадщини, розташовані в заповідниках, у Мінкультури відсутня.** Крім того, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, передбачені статтею 3 Закону 1805, створені лише у м. Львові та м. Одесі, в інших регіонах ці функції виконують окремі працівники (1-2 особи), **що свідчить про відсутність ефективної системи управління охороною культурної спадщини.**

Статтею 3 Закону 2778 встановлено, що основними засадами державної політики у сфері культури, зокрема, є забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, яка, відповідно до статті 22 цього Закону, формується з метою забезпечення розвитку сфери культури, дотримання прав громадян України у цій сфері, забезпечення доступності національного культурного надбання, культурних благ та мистецької творчості шляхом дотримання державних соціальних нормативів у сфері обслуговування закладами культури.

Згідно зі статтею 23 Закону 2778, до базової мережі закладів культури загальнодержавного рівня належать державні, у т.ч. національні заповідники.

Відповідно до пункту 3 Порядку формування базової мережі закладів культури⁷ (далі – Порядок 984), до базової мережі включаються заклади культури загальнодержавного рівня, перелік яких затверджується Мінкультури. Проте станом на 23.10.2015 **перелік закладів культури загальнодержавного рівня Мінкультури протягом трьох років не затверджений, тобто включення заповідників до зазначеної мережі Міністерства не проведено, що свідчить про невиконання покладених на нього повноважень у частині забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, що віднесена статтею 3 Закону 2778 до основних засад державної політики у сфері культури.**

Статтею 16 Закону 2778 передбачено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують, зокрема, збереження культурних цінностей на території України, охорону культурної спадщини, захист історичного середовища; збереження Музейного фонду України. Забороняється вилучення, зокрема, пам'яток із музейних фондів, знищення культурних цінностей з ідеологічних чи політичних міркувань.

⁶ За даними державної статистичної звітності "Звіт про нерухомі пам'ятки та об'єкти культурної спадщини (ПКС) за 2014 рік".

⁷ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 № 984.

До об'єктів культурного призначення, згідно з пунктом 17 частини першої статті 1 Закону 2778, віднесено, зокрема, музеї, архіви, історико-культурні заповідники, пам'ятки культурної спадщини, предмети колекцій, зібрання, фонди, будівлі, споруди культурного призначення та інші культурні цінності.

Відповідно до підпункту "а" пункту 10 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456 (далі – Кодекс 2456), до видатків, що здійснюються з державного бюджету, зокрема, належать видатки на культуру та мистецтво, у т.ч. на національні та державні заповідники, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

До Переліку закладів культури і мистецтва, які утримуються або яким надається фінансова підтримка з державного бюджету⁸, включено 85 підприємств, установ та закладів культури і мистецтва, з них 24 заповідники.

Крім того, відповідно до статті 11 Положення про національний заклад (установу) України (далі – Положення 451)⁹, фінансування діяльності національного закладу (установи) України проводиться за окремими нормативами, що встановлює Кабінет Міністрів України. Проте такі **нормативи упродовж 20 років відсутні і Кабінетом Міністрів України не затверджувалися**. Як наслідок, **видатки на утримання національного закладу не є пріоритетними та щороку скорочуються**. Це ставить під загрозу виконання функцій із збереження об'єктів культурної спадщини.

Згідно із статтею 5 Указу Президента України від 11.10.1994 № 587 "Про національні заклади культури", контроль за рівнем культурної діяльності, здійснюваної національними закладами культури, використанням ними бюджетних коштів здійснюють наглядові ради при Мінкультури, які утворюються Міністерством за основними напрямками діяльності цих закладів.

Крім того, відповідно до статті 10 Положення 451, для забезпечення функціонування національного закладу (установи) України та здійснення контролю за його діяльністю створюється наглядова рада, персональний склад якої затверджується Кабінетом Міністрів України.

На виконання вимог Положення 451 постановами та розпорядженнями Уряду¹⁰ затверджено персональний склад 18 наглядових рад заповідників. Проте **положення про наглядові ради ще з 1996 року не затверджені, не визначено їх повноважень, що знижує відповідальність і впливовість цих рад**. Протоколи засідань наглядових рад за 2014 рік – I півріччя 2015 року та документи, які б підтверджували їх діяльність, у Мінкультури відсутні.

Відповідно до частини першої статті 33² Закону 1805, з метою забезпечення дотримання режиму історико-культурного заповідника, визначеного положенням про нього, орган, до сфери управління якого належить заповідник, утворює адміністрацію історико-культурного заповідника, яка

⁸ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2001 № 1557.

⁹ Затверджене Указом Президента України від 16.06.1995 № 451.

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2009 № 674, розпорядження Кабінету Міністрів України: від 24.10.2007 № 916, від 16.02.2011 № 123 (із змінами від 21.03.2012 № 164) і від 28.04.2009 № 471.

здійснює культурно-освітню, науково-дослідну діяльність у сфері охорони культурної спадщини та музейної справи, а також туристичну діяльність.

Довідково. До 10.07.2013 було чинним Типове положення про державний історико-культурний заповідник, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 № 1149.

Згідно з пунктом 1 Типового положення про адміністрацію історико-культурного заповідника (далі – Типове положення 452)¹¹, адміністрація історико-культурного заповідника є закладом культури, що утворюється органом, до сфери управління якого належить заповідник. Проте **Мінкультури протягом п'яти років адміністрацій історико-культурних заповідників не створило. Положення про історико-культурну заповідну територію всупереч вимогам статті 33 Закону 1805 також не розроблено і не затверджено.**

Відповідно до Указу Президента від 30.12.2013 № 717 "Про додаткові заходи щодо державної підтримки культури і мистецтва в Україні" (далі – Указ 717), Уряду було доручено, зокрема, розробити та затвердити в установленому порядку план заходів щодо розвитку культури і мистецтва в Україні на середньострокову перспективу. Однак у поданому Мінкультури до Уряду проекті плану заходів відсутні пропозиції щодо охорони культурної спадщини та розвитку заповідників на середньострокову перспективу, що свідчить про відсутність належного виконання Мінкультури Указу 717.

Таким чином, **проблемні питання, пов'язані із забезпеченням функціонування історико-культурних заповідників у частині модернізації матеріально-технічної бази, не включені до зведеного плану заходів з розвитку культури і мистецтва в Україні на середньострокову перспективу.**

3. АНАЛІЗ СТАНУ ЗБЕРЕЖЕННЯ, ОБЛІКУ, ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Відповідно до статті 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які перебувають за її межами.

Станом на 01.01.2015 на державний облік взято 123,6 тис. нерухомих пам'яток¹². У заповідниках, віднесених до сфери управління Мінкультури, зберігається 606,0 тис. предметів основного музейного фонду, що становить майже 5 відс. від загальної кількості одиниць збереження державної частини Музейного фонду України (12,5 млн од. збереження).

¹¹ Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 452.

¹² За винятком пам'яток, що розташовані на території Донецької, Луганської областей і АР Крим.

3.1. Стан збереження і використання об'єктів нерухомої культурної спадщини, що мають виняткове історичне та архітектурне значення

За даними державної статистичної звітності, із загальної кількості нерухомих об'єктів культурної спадщини, що перебувають на державному обліку станом на 01.01.2015¹³, найбільше нараховується пам'яток археології – 59,3 тис. (48,0 відс. від їх загальної кількості); пам'яток історії – 45,6 тис. (36,9 відс.); пам'яток архітектури та містобудування – 15,9 тис. (12,9 відсотка).

При цьому має місце значне скорочення їх кількості за останні п'ять років. Так, на державному обліку станом на 01.01.2011 і 01.01.2012 перебувало 144,8 тис. пам'яток, на 01.01.2013 – 142,8 тис., на 01.01.2014 і 01.01.2015 – 123,6 тис., що на 19,2 тис. менше, ніж у 2013 році, та на 21,2 тис. менше, ніж у 2011 - 2012 роках. Зазначене є наслідком того, що органами охорони культурної спадщини не створено дієвої системи охорони об'єктів культурної спадщини, зокрема, належних умов їх збереження, що призводить до зменшення кількості пам'яток, оскільки вони руйнуються через дію атмосферних явищ і людський фактор.

До Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації¹⁴, включено 2,1 тис. пам'яток. Найбільше таких пам'яток нараховується в м. Києві (322), Вінницькій (211), Львівській (175), Хмельницькій (162), Івано-Франківській (130) і Волинській (108) областях.

Через відсутність ефективних управлінських рішень Мінкультури більше тринадцяти років¹⁵ триває робота з формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України (далі – Реєстр нерухомих пам'яток). Як наслідок - відсутня повна та достовірна інформація про кількість і стан пам'яток¹⁶, а також ускладнюється здійснення контролю за станом їх збереження.

Так, до Реєстру нерухомих пам'яток на 01.01.2015 включено лише 7550 пам'яток історії, археології та монументального мистецтва, з них 891 пам'ятку національного значення і 6659 місцевого значення. При цьому до Реєстру до цього часу не включено жодної пам'ятки національного значення, розташованої на території НЗ "Києво-Печерська Лавра" (48 од.) і НЗ "Софія Київська" (38

¹³ За даними державної статистичної звітності "Звіт про нерухомі пам'ятки та об'єкти культурної спадщини (ПКС) за 2014 рік", розділ I (без пам'яток, що розташовані на території Донецької та Луганської областей і АР Крим).

¹⁴ Затверджений Законом України від 23.09.2008 № 574 (із змінами від 05.07.2012 № 5059).

¹⁵ Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760.

¹⁶ Пам'ятка, згідно зі статтею 1 Закону 1805 - це об'єкт культурної спадщини, який занесений до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

одиниць)¹⁷. Крім того, нормативними актами не встановлено форми Реєстру нерухомих пам'яток.

Як наслідок, протягом тринадцяти років до Реєстру нерухомих пам'яток вноситься інформація про пам'ятки національного і місцевого значення, яка у результаті може бути неповною, або недостатньою для прийняття ефективних управлінських рішень. Крім того, в порушення вимог статті 16 Закону 1805 Міністерством не забезпечено публікації Реєстру нерухомих пам'яток у спеціалізованому періодичному виданні (Реєстр розміщується лише на офіційному веб-сайті Мінкультури).

Аудитом встановлено, що в складі облікової документації¹⁸, яка подавалася на розгляд Експертної комісії Мінкультури¹⁹ для надання висновку про занесення об'єкта до Реєстру нерухомих пам'яток у 2014 році – I півріччі 2015 року, відсутня довідка про майнову цінність об'єкта, що суперечить вимогам пункту 2 Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760 (далі – Порядок 1760), відповідно до якого занесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру без облікової документації не допускається. Крім того, Міністерство не володіє інформацією про кількість пам'яток, занесених до Реєстру нерухомих пам'яток, щодо яких проведено грошову оцінку. Наприклад, у НЗ "Переяслав" із 20-ти пам'яток, які занесені до Реєстру і на які розроблені паспорти, щодо жодної не проведено грошової оцінки; так само щодо 46 пам'яток НЗ "Давній Галич" і 8 пам'яток, розташованих на території НЗ "Замки Тернопілля".

Через неналежний контроль з боку Уряду, незважаючи на затвердження Мінкультури ще у 2005 році Порядку видачі свідоцтва про реєстрацію об'єкта культурної спадщини як пам'ятки²⁰, протягом 10 років Міністерство не видало жодного свідоцтва (звернення не подавалися). Як наслідок, у власників пам'яток відсутнє підтвердження реєстрації об'єкта культурної спадщини як пам'ятки.

Мінкультури як центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини не виконує в повному обсязі вимог пунктів 3 і 4 Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини²¹(далі – Порядок 1768), що створює ризики неналежного

¹⁷ До Реєстру нерухомих пам'яток за категорією місцевого значення внесено лише 2 пам'ятки НЗ "Софія Київська" та 85 пам'яток НЗ "Києво-Печерська Лавра".

¹⁸ Облікова документація, відповідно до п.3 Порядку 1760, включає: облікову картку, його паспорт, коротку історичну довідку, акт технічного стану та довідку про майнову цінність об'єкта.

¹⁹ До завдань Експертної комісії, відповідно до Положення, затвердженого наказом від 04.04.2012 № 304, віднесено, зокрема, забезпечення професійного вирішення питань підготовки висновків для занесення об'єктів культурної спадщини до Реєстру нерухомих пам'яток.

²⁰ Наказ Мінкультури від 05.12.2005 № 900.

²¹ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 № 1768.

збереження пам'яток через відсутність юридичних зобов'язань їх власників і користувачів. Наприклад, не укладено жодного охоронного договору на пам'ятки НЗ "Батьківщина Тараса Шевченка"; за понад 7 років не укладено охоронних договорів на 12 пам'яток архітектури НЗ "Києво-Печерська Лавра", які використовуються Свято-Успенською Києво-Печерською Лаврою (чоловічий монастир).

Усього станом на 01.07.2015 Мінкультури погоджено 627 охоронних договорів на пам'ятки національного значення, що становить 70,4 відс. від їх загальної кількості (891).

Неналежним чином здійснюється реагування Мінкультури на порушення чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини.

Наприклад, НЗ "Переяслав" ще у лютому 2015 року поінформував Мінкультури про здійснення Релігійною громадою УПЦ Свято-Михайлівська парафія надбудови на Михайлівській церкві (пам'ятка національного значення) без відповідного дозволу на виконання робіт на пам'ятках національного значення, без погодженої науково-проектної документації, що змінило її зовнішній вигляд. На час проведення аудиту жодних заходів не вжито.

Водночас, незважаючи на зауваження попереднього аудиту та неодноразові звернення НЗ "Києво-Печерська Лавра", ряд установ продовжують розміщуватися в пам'ятках НЗ "Києво-Печерська Лавра" без відповідних договорів на користування зазначеним майном, зокрема, Національний музей українського народного декоративного мистецтва, Музей театрального, музичного та кіномистецтва, Музей книги та друкарства України.

Аудитом встановлено, що в порушення умов розділу II пунктів 6 і 7 охоронного договору від 01.07.1996 (без погодження із НЗ "Києво-Печерська Лавра" та за відсутності письмового дозволу Мінкультури) Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (далі – УТОПК) провело поточний ремонт і перепланування 300 кв. м приміщень пам'ятки.

Крім того, на території НЗ "Києво-Печерська Лавра", що передана в оренду Національній академії керівних кадрів культури і мистецтв (далі – Академія), до цього часу стоїть зведена конструкція сцени²². Академія продовжує використовувати нежитлові приміщення (корпус № 14, загальна площа – 408 кв. м, корпус № 16, загальна площа – 240 кв. м), передані для навчання, розміщення студентських гуртожитків, прилаштувавши для цих цілей пам'ятки архітектури, які не пристосовані для цього і руйнуються.

За даними заповідників, станом на 01.07.2015 у задовільному стані перебуває 185 пам'яток національного значення та 416 пам'яток місцевого значення, що становить 64,2 і 82,2 відс. від їх кількості (288 і 506 пам'яток відповідно); в аварійному стані – 40 пам'яток національного значення та 11 пам'яток місцевого значення (13,9 і 2,2 відс. від їх кількості); у

²² Погодження на тимчасове розміщення сцени було надано Департаментом культурної спадщини та культурних цінностей Мінкультури листом від 10.08.2012 № 22-2327/35 «...на період роботи приймальної комісії 2012 року з метою проведення іспитів для студентів творчих спеціальностей Інституту мистецтв НАКККІМ».

незадовільному стані – 63 пам'ятки національного значення та 79 пам'яток місцевого значення (21,9 і 15,6 відс. від їх кількості). Потребує реставрації 223 пам'ятки національного значення в 21 заповіднику та 106 пам'яток місцевого значення, що становить відповідно 77,4 і 20,9 відс. від їх кількості.

Аудитом встановлено, що через відсутність фінансового забезпечення ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська" стан унікальних пам'яток, які включено до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, погіршується, окремі з них розташовані в зоні ризику природних та техногенних факторів.

Наприклад, за інформацією НЗ "Софія Київська", зростання рівня ґрунтових вод через зношеність водонесучих комунікацій навколо заповідника прискорює процес підтоплення території ансамблю Софійського собору. Незважаючи на розпорядження КМДА²³, правила щодо заборони в'їзду на територію (історичну частину) Софіївської площі автотранспорту систематично порушуються. Стихійно влаштована стоянка таксі та приватних авто підвищує негативний вплив вібраційних навантажень, концентрацію вихлопу газів від транспортних засобів на стародавні конструкції, унікальні мозаїки та фрески собору, призводить до механічних пошкоджень і забруднення монастирського муру і мощення, пошкодження зелених насаджень.

Водночас у незадовільному та аварійному стані перебувають 29 пам'яток культурної спадщини НЗ "Києво-Печерська Лавра". За інформацією заповідника, внаслідок перезволоження ґрунтового масиву через незадовільний стан водонесучих інженерних мереж, що належать м. Києву та розташовані в безпосередній близькості або пролягають на території чоловічого монастиря Свято-Успенської Києво-Печерської Лаври, вся територія заповідника перебуває в зсувній та зсувонебезпечній зонах. За таких умов пріоритетними роботами з метою збереження пам'яток є захист їх від підтоплення ґрунтовими водами та забезпечення належного водовідведення поверхневих вод. У разі, **якщо ситуація із фінансовим забезпеченням ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках не поліпшиться, існує реальна загроза втрати унікального комплексу пам'яток, що розміщений на території НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська".**

3.2. Стан збереження, обліку та використання предметів музейного фонду заповідників

Основними напрямками національної музейної політики, відповідно до Закону 249, є, зокрема, збереження та державна підтримка Музейного фонду України.

Аудитом встановлено, що лише шість заповідників (НЗ "Києво-Печерська Лавра", НЗ "Софія Київська", НЗ "Хортиця", НЗ "Давній Галич", НЗ "Переяслав", ДЗ у м. Збараж) включені до Переліку музеїв, в яких

²³ Розпорядження КМДА від 25.04.2005 № 686 "Про заборону в'їзду автотранспорту на Софіївську площу".

зберігаються музейні колекції та музейні предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України (далі – Перелік 209)²⁴. При цьому норми Закону 249 поширюються на всі види музеїв, а щодо заповідників – лише у частині їх музеєфікації, обліку, зберігання та використання, охорони, консервації, реставрації музейних предметів, музейних колекцій та предметів музейного значення. Отже, **Перелік 209 у частині віднесення згаданих заповідників до переліку музеїв суперечить зазначеному вище законодавчому акту і потребує відповідного правового врегулювання.**

Крім того, **Мінкультури всупереч вимогам абзацу другому пункту 36 Положення про Музейний фонд України (далі – Положення 1147)²⁵ за п'ять років не розробило і не затвердило інструкції з обліку, зберігання та використання музейних предметів.** Як наслідок, заповідники до цього часу використовують у своїй роботі "Інструкцію по учету и хранению музейных ценностей, находящихся в государственных музеях СССР", утверджену приказом Мінкультури СРСР от 17.07.1985 № 290 (далі – Інструкція 290), розроблену ще за радянських часів.

Протягом 2014 року – I півріччя 2015 року через безконтрольність Мінкультури керівництвом заповідників всупереч вимогам статті 21 Закону 249, Положення 1147 та Інструкції 290 не вирішується питання створення належних умов зберігання предметів музейного значення. Так, у заповідниках, що віднесені до сфери управління Мінкультури, станом на 01.01.2015 зберігається 606,0 тис. предметів основного музейного фонду, що становить майже 5 відс. від їх загальної кількості (12,5 млн од. збереження), з них у фондосховищах заповідників перебуває більше 500,0 тис. од. збереження. Крім того, за даними Мінкультури, за період, що підлягав аудиту, вилучено на митницях і передано²⁶ заповідникам 635 од. музейних предметів загальною орієнтовною вартістю 17,4 тис. гривень.

Аудит засвідчив, що **приміщення фондосховищ здебільшого не відповідають вимогам пунктів 202, 225 і 226 Інструкції 290.** Так, перебувають у незадовільному технічному стані та потребують ремонту фондосховища НЗ "Києво-Печерська Лавра" площею 833,2 кв. м, НЗ "Переяслав" – 540 кв. м, НЗ "Поле Берестецької битви" – 20,0 кв. м, НЗ "Качанівка" – 190 кв. м.

Як наслідок, **умови зберігання музейних предметів у таких приміщеннях є незадовільними, а в державних заповідниках у м. Белзі та Кременецько-Почаївському фондосховищі взагалі відсутні.**

Водночас, не забезпечується потреба в оснащенні заповідників сучасними системами вентиляції і кондиціонування повітря, автономними системами аварійного освітлення. Не дотримується в порушення вимог пункту 209

²⁴ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2000 № 209.

²⁵ Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.2000 № 1147 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 1007).

²⁶ Експертно-фондовою радою з питань безоплатної передачі вилучених або конфіскованих культурних цінностей, обернених відповідно до закону в дохід держави.

Інструкції 290 температурно-вологісний режим збереження музейних предметів. На сьогодні такі системи відсутні у фондосховищах НЗ "Києво-Печерська Лавра", НЗ "Переяслав", НЗ "Поле Берестецької битви", НЗ "Чигирин", НЗ "Качанівка", НЗ "Давній Галич", НЗ "Замки Тернопілля" і трьох фондосховищах НЗ "Хортиця". Температура повітря протягом року, як правило, у деяких сховищах коливається влітку від 20 до 27⁰ С при нормативі 17 – 19⁰ С, а взимку опускається до -1⁰ С, що є порушенням пунктів 208 і 212 Інструкції 290 і може призвести до руйнації експонатів та їх втрати для суспільства. Всупереч вимогам пункту 223 Інструкції 290 незадовільними є й світлові та біологічні режими у фондових приміщеннях, де зберігаються музейні предмети, а саме: в НЗ "Києво-Печерська Лавра", НЗ "Переяслав", НЗ "Поле Берестецької битви", НЗ "Чигирин", НЗ "Качанівка" та в трьох фондосховищах НЗ "Хортиця".

Крім того, в порушення статті 7 Закону 249, фондосховища восьми заповідників не забезпечені сигналізацією, у п'яти фондосховищах усупереч вимогам пункту 3 Інструкції 846/489²⁷ відсутні ґрати на вікнах, у восьми – укріплені двері, що збільшує ризик втрати музейних предметів. Лише фондосховища семи заповідників (НЗ "Софія Київська", НЗ "Кам'яна Могила", НЗ "Давній Галич", НЗ "Замки Тернопілля", ДЗ у м. Бережани, Шевченківському НЗ та у НЗ "Качанівка") обладнані камерами відеоспостереження.

Відсутність автоматичної пожежної сигналізації з виводом сигналу від контрольно-приймального приладу на пульт централізованого пожежного спостереження, що є недотриманням вимог пункту 4.7 Інструкції 846/489, ставить під загрозу збереження предметів музейного фонду, які можуть бути втрачені з будь-яких причин: крадіжки, пожежі, попадання блискавки тощо. Зокрема, у корпусі № 6 НЗ "Києво-Печерська Лавра", в якому зберігається більше 70,0 тис. од. музейних предметів, з яких близько 9,0 тис. од. – це предмети, що містять дорогоцінні метали і коштовне каміння, пожежна сигналізація та система пожежогасіння не працюють.

Усі ці фактори негативно впливають на стан збереження музейних предметів. У результаті **кількість предметів музейного фонду, що руйнується, становить понад 17 тис. од., 66,1 тис. музейних предметів потребує реставрації.** Найбільше таких предметів у НЗ "Переяслав" (14,0 тис.) і НЗ "Києво-Печерська Лавра" (12,6 тис.). **У 2014 році відреставровано 0,3 тис. предметів, або 0,5 відс. від необхідного.** Незадовільні темпи реставрації створюють ризики втрати предметів музейного фонду, що зберігається в заповідниках.

²⁷ У пункті 4.7 Інструкції з організації охорони державних музеїв, історико-культурних заповідників, інших важливих об'єктів культури підрозділами ДСР при МВСУ, затвердженої спільним наказом МВС, МКТ від 30.06.2004 № 846/489, зазначається, що приміщення, де зберігаються історичні, культурні та художні цінності, обладнуються технічними засобами охоронної та пожежної сигналізації.

Через відсутність ефективних управлінських рішень з боку Мінкультури **звіряння наявності предметів державної частини Музейного фонду України з фондово-обліковою документацією**, що є однією з форм контролю за збереженням предметів основного музейного фонду, **не завершено**²⁸. Так, за 11 років (з 2003 по 2014 роки) повне звіряння наявності предметів державної частини Музейного фонду України з фондово-обліковою документацією проведено 16 заповідниками. При цьому відповідними наказами Мінкультури та Мінрегіонбуду (до 2011 року) затверджені результати звірянь десяти заповідників. Результати звірянь шести заповідників протягом трьох років відповідними наказами не затверджені, що **свідчить про неналежне виконання покладених на Мінкультури повноважень у сфері збереження культурної спадщини**.

Станом на 01.10.2015 звіряння фондів проведено: у НЗ "Переяслав" – на 65 відс., НЗ "Бабин Яр" – на 55 відс., Шевченківському НЗ – на 50 відсотків. Інформація про звірення фондів по ДЗ "Хотинська фортеця", Кременецько-Почаївському ДЗ і ДЗ в м. Белзі в Мінкультури відсутня.

За результатами звірянь наявності музейних предметів НЗ "Києво-Печерська Лавра" встановлено нестачу 18 предметів основного фонду та срібної рамки від ікони (всього 39,0 г), а в НЗ "Переяслав" виявлено три тисячі необлікованих предметів музейного значення.

Крім того, враховуючи, що Інструкцією 290²⁹ не передбачено вартісного обліку музейних предметів, на сьогодні неможливо визначити вартість втрачених музейних предметів. Усі предмети музейного фонду взяті на облік лише в кількісному виразі за групами зберігання. Як наслідок, **наявні музейні колекції та музейні предмети основного музейного фонду в кількості 606,0 тис. од. зберігання (5 відс. від загальної кількості), згідно з даними бухгалтерського обліку, не рахуються та у фінансовій звітності не відображаються**.

Аудитом встановлено, що колишнім генеральним директором НЗ "Переяслав", в порушення вимог пункту 38 Положення 1147 і пункту 112 Інструкції 290, передано у користування релігійній громаді музейні предмети в кількості 315 од. зберігання, які належать Музейному фонду України, з яких 59 є унікальними і розміщені в Михайлівській церкві³⁰ без права доступу до них працівників заповідника, отже, створено ризики їх втрати.

²⁸ Наказ Мінкультури від 29.10.2003 № 681 зі змінами від 10.02.2015 № 47.

²⁹ Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 1007 Положення про Музейний фонд України викладено в новій редакції, в якому визначений порядок ведення обліку музейних предметів та предметів музейного значення. Через незатвердження Мінкультури форм облікових документів і відсутність інструкції щодо організації обліку, зберігання та використання музейних предметів заповідники продовжують керуватися інструкцією 1985 року.

³⁰ Між НЗ "Переяслав" і релігійною громадою 15.06.2010 укладено договір про постійне безоплатне користування Михайлівською церквою, який був погоджений Міністром культури України Кулиняком М.А. 29.06.2010.

До НЗ "Києво-Печерська Лавра" не повернено передану ще у 2002 році на тимчасове експонування до Київського науково-методичного центру по охороні, реставрації та використанню пам'яток історії, культури і заповідних територій КМДА срібну гробницю-раку (вага майже 22 кг). Незважаючи на наявність ухваленої ще у травні 2008 року відділом державної виконавчої служби Шевченківського районного управління юстиції у місті Києві постанови про відкриття виконавчого провадження для повернення гробниці, вона до цього часу експонується в Київському науково-методичному центрі по охороні, реставрації та використанню пам'яток історії, культури і заповідних територій.

Внаслідок відсутності достатньої кількості експозиційних площ на сьогодні для відвідувачів заповідників представляється близько 42 тис. музейних предметів (до 7 відс. від загальної кількості). Зокрема, в НЗ "Софія Київська" за наявності 79,9 тис. предметів основного фонду експонувалося 5,1 тис. (6,4 відс.); в НЗ "Києво-Печерська Лавра" за наявності 66,7 тис. предметів основного фонду експонувалося лише 2,0 тис. (3,0 відс. фондів). При цьому 27 відс. площ будівель НЗ "Києво-Печерська Лавра" використовуються п'ятьма суб'єктами господарювання, діяльність яких не пов'язана з діяльністю заповідників. Крім того, із загальної площі приміщень корпусу № 19, яку орендує УТОПІК (2,8 тис. кв. м), у порушення умов охоронного договору, укладеного між НЗ "Києво-Печерська Лавра" та УТОПІК 01.07.1996 № 6, передано громадською організацією УТОПІК у суборенду 12-ти стороннім юридичним і фізичним особам на підставі угод про співробітництво понад 500 кв. метрів. Для урегулювання цього факту НЗ "Києво-Печерська Лавра" звернулася з позовом 09.07.2015 (вих. № 04/30-12) до Господарського суду з метою розірвання дії вказаного охоронного договору. Отже, **НЗ "Києво-Печерська Лавра" втрачає доходи, які могли бути спрямовані на збереження об'єктів культурної спадщини.**

3.3. Аналіз затвердження зон охорони національних і державних заповідників та стан їх дотримання

Відповідно до вимог статті 32 Закону 1805, з метою захисту традиційного характеру середовища окремих пам'яток, їх комплексів (ансамблів), історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій навколо них мають встановлюватися зони охорони пам'яток: охоронні зони, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару. Межі та режими використання зон охорони пам'яток визначаються відповідною науково-проектною документацією і затверджуються відповідним органом охорони культурної спадщини.

Довідково. *Наказом Мінрегіонбуду від 11.06.2008 № 249 затверджено ДБН Б.2.2-2-2008 "Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження науково-проектної документації щодо визначення меж та режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування".*

Режими використання пам'яток, відповідно до частини другої статті 24 Закону 1805, встановлює центральний орган виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері охорони культурної спадщини щодо пам'яток національного значення; орган виконавчої влади АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації – щодо пам'яток місцевого значення.

У порушення вимог статті 32 Закону 1805 Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток Мінкультури не затверджений. Зони охорони пам'яток і режими використання цих зон визначені для 16 із 24 заповідників. **Зони охорони не встановлені** в НЗ "Чигирин", НЗ "Батьківщина Тараса Шевченка", НЗ "Поле Берестецької битви", НЗ "Качанівка", НЗ "Глухів", ДЗ у м. Белзі, ДЗ у м. Жовкві та ДЗ "Стара Умань". **Відсутність таких зон створює ризики самовільної забудови зони охорони пам'яток, що негативно впливає на стан збереження самої пам'ятки.**

Наприклад, у НЗ в м. Бережани на 400 кв. м понад три роки розміщується кіоск приватного підприємця для здійснення роздрібною торгівлі та розважальний дитячий майданчик. У НЗ "Переяслав" релігійною громадою УПЦ Свято-Михайлівської парафії здійснено забудову площі приблизно в 260 кв. м. Незважаючи на звернення керівництва заповідника до Міністра культури України Кириленка В.А., народного депутата Зайця І.О., настоятеля релігійної громади, голови Парафіяльної ради та Генпрокуратури України, **спірне питання забудови площі та фактичного самозахоплення землі станом на 23.10.2015 не вирішене.** У Шевченківському НЗ земельну ділянку площею майже 150 кв. м близько 10 років усупереч рішення Верховного Суду України самовільно захопив приватний підприємець і розмістив торгівельні палатки, столи, прилавки, обладнання для приготування шашликів на відкритому вогні. Керівництвом заповідника надіслані звернення до екологічної інспекції, органів прокуратури, однак підприємець продовжує незаконно працювати на землях історико-культурного призначення.

У 2011 році наказом Мінкультури від 05.07.2011 № 511/0/16-11 затверджена науково-проектна документація щодо меж і режимів використання зон охорони пам'яток об'єкта всесвітньої спадщини ЮНЕСКО "Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські будівлі, Києво-Печерська Лавра". Водночас **Мінкультури в порушення вимог пункту 107 "Настанов по виконанню Конвенції про охорону всесвітньої спадщини"** відповідну інформацію впродовж чотирьох років не подано до штаб-квартири ЮНЕСКО.

Охоронна зона встановлюється для запобігання порушенням з боку тісно пов'язаного із Софійським ансамблем зовнішнього середовища, які призводять до зниження історико-культурної цінності як самої пам'ятки, так і Верхнього міста як цінного історичного містобудівного утворення. Відповідно до пункту 3 додатка 2 до розпорядження КМДА від 17.05.2002 № 979, у зонах охорони пам'яток історії та культури на території м. Києва поширюється принцип реставрації, реабілітації та режим регенерації з обмеженим перетворенням історичного середовища. Дозволяється будівництво лише особливо важливих споруд за індивідуальними проектами, що регламентуються по висоті з

урахуванням архітектурної та масштабної ув'язки з існуючою забудовою і загальним силуетом міста, з відповідними науковими обґрунтуваннями.

В усьому світі об'єкти культурної спадщини охороняються законом і зберігаються для майбутніх поколінь. **У порушення режиму охоронної зони НЗ "Софія Київська" без погодження з ЮНЕСКО на стадії розробки і погодження, за даними заповідника, на час аудиту було чотири проекти з будівництва житлових будинків та офісних комплексів в м. Києві, а саме:** на вул. Алли Тарасової, 4 і 6; на перетині вул. Володимирської та Софійської, 21/20 (будинок); на вул. Стрілецькій, 10/1 (офісний комплекс); на перетині вулиць Стрілецької та Георгіївського провулку, 9/11 (житловий будинок із вбудованими приміщеннями та підземним паркінгом).

Отже, **об'єкти культурної спадщини, що становлять національне надбання українського народу і зберігалися поколіннями, у наш час підлягають руйнації через корисливі інтереси окремих фізичних і юридичних осіб.** Слід зазначити, що у 2012 році об'єкт **всесвітньої спадщини ЮНЕСКО "Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські будівлі, Києво-Печерська Лавра"** вже був під загрозою внесення до **"Списку всесвітньої спадщини об'єктів ЮНЕСКО під загрозою"** через побудований на Кловському узвозі, 7б, житловий будинок, який спотворив візуальне сприйняття Києво-Печерської Лаври.

Таке фактичне знищення об'єктів національної культурної спадщини стало можливим, зокрема, і через недосконалу нормативно-правову базу. Наприклад, Закон 1805 нечітко і неконкретно визначає вимоги щодо заборони і припинення будівельних робіт у зоні охорони пам'яток національного значення. Таким чином, нині створені передумови для внесення до **"Списку всесвітньої спадщини об'єктів ЮНЕСКО під загрозою"** вказаного вище об'єкта, що негативно вплине на імідж України в частині міжнародного співробітництва у сфері культури.

У лютому 2014 року НЗ "Софія Київська" було підготовлено і подано на розгляд Мінкультури проект постанови Верховної Ради України "Про регулювання містобудівної діяльності та збереження традиційного характеру середовища історичного центру Києва та лист на адресу Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності³¹ щодо врегулювання містобудівних перетворень в межах буферної зони об'єкта всесвітньої спадщини ЮНЕСКО "Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські будівлі, Києво-Печерська Лавра" з метою впровадження посиленних механізмів захисту історичного середовища. **Відповіді на момент аудиту не надходило.**

Водночас, незважаючи на неодноразові звернення НЗ "Софія Київська" до Адміністрації Президента України³² та КМДА³³ щодо заборони встановлення

³¹ Лист НЗ "Софія Київська" від 26.12.2014 № 98/01-17/06.

³² Лист НЗ "Софія Київська" від 11.08.2014 № 50/01-17/07.

³³ Листи НЗ "Софія Київська" від 14.04.2014 № 19/01-17/07, від 23.06.2014 № 37/01-17/07, від 23.07.2014 № 42/01-17/07, від 11.08.2014 № 50/01-17/07, від 27.10.2014 № 73/01-17/07, від 31.10.2014 № 76/01-17/07 та від 17.06.2015 № 40/01-17/06.

торгових наметів в охоронній (буферній) зоні Софійського собору, зокрема на прилеглий території, дієвих заходів з метою недопущення виникнення осередків стихійної торгівлі не запроваджено, звернення залишилися без відповіді.

Водночас рішенням Київської міської ради від 22.01.2015 № 24/889 введено тимчасову заборону (мораторій) на будівництво та продаж земельних ділянок для містобудівних потреб (нове будівництво) до затвердження Київською міською радою Плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва та/або детального плану території в межах охоронної (буферної) зони об'єкта № 527 Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО "Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські будівлі, Києво-Печерська Лавра".

Проте, попри введення Київською міською радою вказаного мораторію, в **охоронній зоні НЗ "Софія Київська"**, за даними керівництва заповідника, **відновлені роботи з будівництва об'єктів**. Зокрема, на вул. Олеся Гончара, 17-23, відновлено будівництво житлового комплексу з приміщеннями загального призначення та підземним паркінгом. На розі вулиць Володимирської, 36, та Залотворітської, 11, ведеться реконструкція садиби з надбудовою поверхів. У Десятинному провулку, 3-5, релігійна організація здійснює будівництво адміністративно-житлового комплексу. На всі ці об'єкти відповідно до рішень КМДА від 06.10.2011 № 282/6498 та від 14.12.2007 № 1653 були виділені земельні ділянки.

В охоронній зоні НЗ "Києво-Печерська Лавра" по вул. Лейпцизькій, 13, з грудня 2014 року без погодженої науково-проектної документації та дозволу на виконання будівельних робіт проводиться будівництво житлового комплексу з офісними приміщеннями, об'єктами соціально-побутового призначення, банно-оздоровчим комплексом та підземним паркінгом. Незважаючи на звернення Мінкультури до Генеральної прокуратури України з проханням вжити всіх передбачених законодавством заходів для припинення незаконного будівництва, відповіді на дату проведення аудиту не отримано.

Крім того, в межах охоронної зони заповідника **НЗ "Києво-Печерська Лавра"**, на розі вулиць Лаврської та Редутної, 63-67, 67, 70/56, протягом 2008–2015 років на приватній земельній ділянці ведуться **будівельні роботи зі спорудження восьмиповерхового багатоквартирного житлового будинку**.

Щодо правомірності цього будівництва заповідником надіслано листи Міністерству культури України, КМДА, міському Управлінню охорони культурної спадщини з проханням надати інформацію про наявність відповідних дозволів і погоджень. Станом на 01.11.2015 будівництво тривало.

Зважаючи, що собор Святої Софії з прилеглими монастирськими будівлями та Києво-Печерську Лавру включено до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, відповідно до вимог ратифікованої Українською РСР у 1988 році³⁴ міжнародної Конвенції про охорону всесвітньої культурної і

³⁴ Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 04.10.1998 № 6673.

природної спадщини та пункту 172 Настанов по виконанню Конвенції про охорону всесвітньої спадщини, держава має інформувати Комітет всесвітньої спадщини через Секретаріат ЮНЕСКО про наміри розпочати в зоні, що охороняється Конвенцією, роботи з відновлення чи нового будівництва, які можуть вплинути на цінність об'єкта всесвітньої спадщини. Отже, в порушення вказаних міжнародних норм (без дозволів та без інформування ЮНЕСКО) забудовуються охоронні зони та території заповідників, перебудовуються пам'ятки, здійснюються ландшафтні перетворення.

Відповідно до ст. 34 Закону 1805, землі, на яких розташовані історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території належать до земель історико-культурного призначення, включаються до державних земельних кадастрів, планів землекористування, проектів землеустрою, іншої проектно-планувальної та містобудівної документації. Проте на дату проведення аудиту земельній ділянці, на якій розташований НЗ "Софія Київська" (117 га), не надано статусу земель історико-культурного призначення, оскільки ця територія (за наявності правоустановлюючих документів на постійне користування земельними ділянками) не включена до Державного земельного кадастру.

За інформацією Мінкультури, державний контроль за використанням земель історико-культурного призначення через відсутність механізму його здійснення не проводиться. Як наслідок, мають місце факти відсутності у заповідниках, що віднесені до сфери управління Мінкультури, провоустановчих документів на постійне користування земельними ділянками.

Зокрема, такі документи взагалі відсутні у заповідниках НЗ "Києво-Печерська Лавра" та ДЗ у м. Жовква та частково відсутні у НЗ "Переяслав", НЗ "Гетьманська столиця", ДЗ "Хотинська фортеця".

Наприклад, НЗ "Хортиця" Запорізькою міською радою рішення "Про видачу державного акта на право постійного користування земельною ділянкою" видано 09.11.2005 (лише через 5 років після прийняття Закону 1805). Аудитом встановлено, що на дату проведення аудиту НЗ "Хортиця" на правах постійного користування фактично належить тільки 27 земельних ділянок загальною площею 464,5263 га, що становить 19,7 відс. від площі земельної ділянки, визначеної державним актом, виданим у 2007 році (2359,34 га).

Щодо 14 земельних ділянок загальною площею 834,8087 га (35,4 відс.) розглядається питання внесення змін до Державного земельного кадастру в частині зміни власника³⁵. **Залишається законодавчо неврегульованим питання правового статусу земель, що належать стороннім користувачам, на о. Хортиця 1060,005 га та в с. Республіканець Херсонської області 10,58 га³⁶.**

³⁵ Раніше земельні ділянки площею 619,6 га належали Запорізькому обласному управлінню лісового господарства і 215,2 га – державному сільськогосподарському підприємству "Хортиця".

³⁶ Земельна ділянка, на якій розташована пам'ятка історії національного значення "Кам'янська Січ, кладовище запорізьких козаків і могила кошового отамана Костя

Крім того, в порушення норм природоохоронного законодавства, статті 16 Закону України від 16.06.1992 № 2456 "Про природно-заповідний фонд" та статті 32 Закону 1805 на території НЗ "Хортиця" (21,49 га) розташовано три самовільно заселені селища: Лісництво, вулиця Будинок відпочинку та Старий Дніпро (53 будівлі, в яких мешкають 234 особи). Мешканці не мають жодних правостановлюючих документів ані на будівлі, ані на земельні ділянки. Земельні ділянки під об'єкти житлової забудови не відводилися.

Аудитом встановлено, що на сьогодні процедури здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони культурної спадщини регулюються Законом України від 05.04.2007 № 874 "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". При цьому, відповідно до абзацу першого пункту 3 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 28.12.2014 № 71 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи", **у 2015 - 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій здійснюються контролюючими органами виключно з дозволу Кабінету Міністрів України** за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду або вимогами Кримінального процесуального кодексу України.

Отже, призупинення заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони культурної спадщини у 2015 – 2016 роках **становить пряму загрозу нанесення непоправної шкоди об'єктам культурної спадщини** через діяльність недобросовісних суб'єктів господарювання (зокрема, суб'єктів містобудівної діяльності), що здійснюється без дотримання вимог законодавства про охорону культурної спадщини. **Притягнення у подальшому винних осіб до передбаченої законом відповідальності, у тому числі кримінальної, не дозволить відновити втрачені автентичні елементи або пам'ятку в цілому.**

Аудитом встановлено, що заповідники у 2014-2015 роках організовували роботу на підставі затверджених їх керівниками планів діяльності заповідників. Через відсутність з боку Мінкультури належної координації діяльності заповідників їх плани роботи на 2014 рік та звіти про результати роботи за 2014 рік не структуровані, більшість показників порівняти неможливо, що свідчить про відсутність з боку Мінкультури єдиних вимог до порядку складання планів роботи та звітів про їх виконання.

Отже, незважаючи на те, **що відповідно до міжнародних конвенцій, ратифікованих Верховною Радою України, охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою, питання охорони нерухомої культурної спадщини в заповідниках, які віднесені до сфери управління Мінкультури, та результати їх діяльності на колегії Міністерства у 2014 році та станом на 20.10.2015 не**

розглядалися. Відповідно, не підбито підсумків роботи у сфері охорони культурної спадщини, норма статті 5 Закону 1805 щодо щорічного звітування Мінкультури перед Урядом та громадськістю про стан збереження об'єктів культурної спадщини також не виконувалася.

4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗБЕРЕЖЕННЯ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В ЗАПОВІДНИКАХ

Забезпечення збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках у 2014-2015 роках здійснювалося Мінкультури в межах коштів, затверджених у Державному бюджеті України на 2014 – 2015 роки за КПКВК 1801490. Потреба у цих коштах була задоволена у 2014 році на 30,2 відс., у 2015 році – на 37,2 відсотка.

Вказану бюджетну програму внесено до переліку бюджетних програм, які виконуються за чинними порядками використання коштів держбюджету, а саме через Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури і пам'яток культурної спадщини, затверджений наказом Мінкультури від 27.02.2007 № 8 (далі Порядок 8). Перелік заповідників державної форми власності, що віднесені до сфери управління Мінкультури станом на 01.07.2015, наведено в додатку 1.

4.1. Порядок планування бюджетних коштів на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках

Потреба у видатках державного бюджету на 2014-2015 роки за КПКВК 1801490 на збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках визначена заповідниками і включена Мінкультури загалом на суму 1352 744,5 тис. грн, з них поточні видатки – 557238,1 тис. грн³⁷, капітальні видатки – 795506,4 тис. гривень³⁸. При цьому відомості про граничні обсяги видатків на 2014 рік Мінфіном до Мінкультури не доводилися. Як наслідок, **бюджетний запит на 2014 рік Мінкультури не склався і до Мінфіну не подавався**.

Аудитом встановлено, що в порушення вимог підпункту "а" пункту 10 частини першої статті 87 Кодексу 2456 до загальної потреби в коштах за КПКВК 1801490 на 2014 рік Мінкультури включено потребу в бюджетних коштах громадської організації УТОПК у розмірі 600,0 тис. грн на проведення пам'яткоохоронних заходів.

³⁷ 2014 рік – 302544,6 тис. грн, 2015 рік – 254693,5 тис. гривень.

³⁸ 2014 рік – 519277,3 тис. грн, 2015 рік – 276229,1 тис. гривень.

Всупереч вимогам пункту 1 Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів (далі – Заходи 943)³⁹ і постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету" (далі – Заходи 65) до загальної потреби в капітальних видатках Національного архітектурно-історичного заповідника "Чернігів стародавній" (далі – НЗ "Чернігів стародавній"), НЗ "Софія Київська", НЗ "Давній Галич" та НЗ "Хортиця" включено і Мінкультури підтримано потребу у видатках на придбання автотранспорту у 2014 році на суму 790,0 тис. грн та у 2015 році – на 350,0 тис. грн (ДЗ у м. Белзі). **У порушення вимог пункту 22** Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ (далі – Порядок 228)⁴⁰ **потреба у видатках на 2014-2015 роки загалом на суму 670823,1 тис. грн (за загальним фондом – 614517,9 тис. грн, за спеціальним фондом – 56305,2 тис. грн), що включена до проектів кошторисів, не обґрунтована відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків і не деталізована за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.**

Крім того, до кошторисів заповідників на 2014-2015 роки включені видатки на суму **1278,0 тис. грн, не підтверджені детальними розрахунками та економічними обґрунтуваннями, що суперечить вимогам пункту 29 Порядку 228** і, відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Кодексу 2456, є порушенням бюджетного законодавства.

Після затвердження видатків законами про державний бюджет на 2014-2015 роки (з урахуванням змін) Мінкультури на виконання заповідниками функцій із збереження історико-культурної спадщини, здійснення заходів з охорони культурної спадщини доведено такі асигнування: на 2014 рік – 248699,8 тис. грн (ця сума протягом року була зменшена до 243775,8 тис. грн), на 2015 рік – 197378,6 тис. грн (сума була збільшена до 216539,4 тис. гривень)⁴¹.

Загалом на 2014-2015 роки затверджено 460315,2 тис. грн, з них поточні видатки – 415975,3 тис. грн⁴², капітальні видатки – 44339,9 тис. грн⁴³. На I півріччя 2015 року затверджено 80342,2 тис. гривень.

Структура затверджених з урахуванням змін видатків загального та спеціального фондів на 2014 рік у розрізі напрямів використання бюджетних коштів за КПКВК 1801490 наведена на діаграмах 1 та 2.

³⁹Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 943.

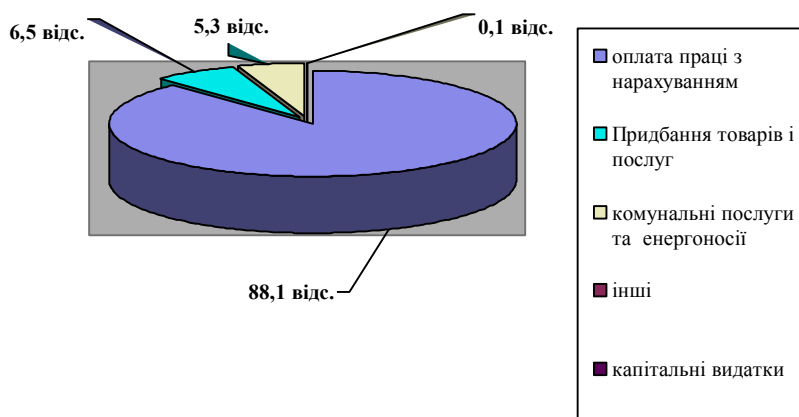
⁴⁰ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

⁴¹ За загальним фондом – 5700,0 тис.грн, за спеціальним – на 13460,8 тис. гривень.

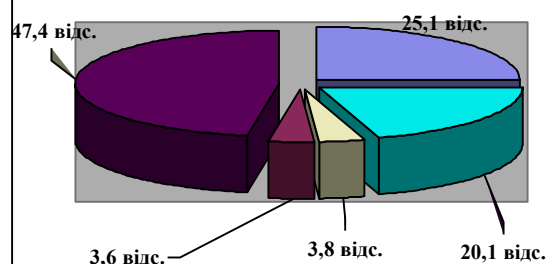
⁴² На 2014 рік – 210580,9 тис. грн, 2015 рік – 205394,4 тис. гривень.

⁴³ На 2014 рік – 33194,9 тис. грн, 2015 рік – 11145,0 тис. гривень.

Діаграма 1. Структура видатків загального фонду



Діаграма 2. Структура видатків спеціального фонду



Дані діаграми 1 свідчать, що найбільшу питому вагу у затверджених із змінами на 2014 рік видатках загального фонду становлять видатки на оплату праці з нарахуваннями - 88,1 відс.; придбання товарів та послуг – 6,5 відс.; на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 5,3 відс.; на оплату інших послуг (крім комунальних) – 0,1 відс. від загальних видатків. Капітальні видатки, потреба у яких на 2014 рік була визначена заповідниками загалом у сумі 512594,8 тис. грн⁴⁴, за загальним фондом взагалі не затверджувались.

Структура затверджених з урахуванням змін видатків на 2015 рік аналогічна структурі видатків 2014 року. Отже, **через незабезпечення фінансовим ресурсом розвиток історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках не відбувається, а видатки загального фонду за КПКВК 1801490 майже в повному обсязі (93,4 відс.) спрямовуються на утримання штатної чисельності працівників заповідників і комунальні платежі.**

Найбільшу питому вагу у видатках спеціального фонду із змінами, за даними діаграми 2, становлять капітальні видатки – 47,4 відс.; видатки на оплату праці працівників та нарахування на неї – 25,1 відс.; видатки на придбання предметів і матеріалів – 20,1 відс.; оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 3,8 відс.; інші видатки – 3,6 відсотків.

Таким чином, у 2014-2015 роках 100 відс. видатків загального фонду за КПКВК 1801490 становлять видатки споживання. Водночас у видатках спеціального фонду заповідників поточні видатки становлять відповідно 52,6 і 76,2 відс., натомість капітальні видатки – 47,4 та 23,8 відсотка.

Паспорт бюджетної програми 1801490 на 2015 рік затверджений спільним наказом Мінкультури та Мінфіну від 17.02.2015 № 61/130, тобто на один день пізніше встановленого частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України та пункту 6 розділу 1 Порядку складання паспортів бюджетних

⁴⁴ На придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 12747,6 тис. грн, на капремонт приміщень – 962,1 тис. грн, капремонт інших об'єктів – 47027,7 тис. грн, на реконструкцію та реставрацію інших об'єктів – 42715,9 тис. грн і на реставрацію пам'яток культури, історії та архітектури – 409141,5 тис. гривень.

програм та звітів про їх виконання (далі – Порядок 1098)⁴⁵ терміну, що згідно з пунктом 17 частини першої статті 116 Кодексу 2456 є порушенням бюджетного законодавства.

При цьому в паспорті бюджетної програми на 2014 рік відсутня інформація про затверджені видатки за спеціальним фондом за напрямом "Охорона заповідників" у сумі 2482,2 тис. грн, що суперечить вимогам пункту 9 розділу I Правил 1098, відповідно до якого головний розпорядник забезпечує своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься. У результаті у звіті про виконання паспорта також відсутня інформація про затверджені та касові видатки на охорону за спецфондом, які становили 2047,9 тис. гривень. Отже, **паспорт бюджетної програми на 2014 рік складений з порушенням Правил 1098.**

Крім того, до паспорта бюджетної програми 1801490 на 2014 рік включені нерозподілені видатки загального фонду в сумі 100,0 тис. грн, які в подальшому передбачалося спрямувати на проведення громадською організацією УТОПК заходів з упорядкування об'єктів культурної спадщини. Однак, незважаючи на те, що є лише 22 відс. від необхідної кількості паспортів на об'єкти культурної спадщини, кошти в сумі **100,0 тис. грн** Мінкультури не використані, що **свідчить про неефективне управління коштами загального фонду державного бюджету.**

▪ На охорону об'єктів культурної спадщини Мінкультури затверджено на 2014 рік видатки в сумі 12710,8 тис. грн, на 2015 рік – 13423,2 тис. грн, що становить 46,3 і 70,9 відс. відповідно до визначеної заповідниками потреби⁴⁶. Зазначене є наслідком того, що **видатки на охорону у 2014 році не були віднесені до захищених статей державного бюджету і не виділялися окремим рядком у бюджеті, а планувалися разом з іншими неперіоритетними видатками, які щороку суттєво обмежувалися.** І лише 13.03.2015, відповідно до Закону України від 02.03.2015 № 212 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України", до частини другої статті 55 Бюджетного кодексу України внесено зміни, згідно з якими оплату послуг з охорони державних (комунальних) закладів культури віднесено до захищених статей бюджету. Крім того, потреба у видатках на охорону заповідників задоволена Мінкультури у розмірах від 30,7 відс. до 100 відс., тобто нерівномірно, зокрема НЗ "Софія Київська", НЗ "Качанівка" та Кременецько-Почаївський НЗ – на 30,7 відс.; НЗ "Давній Галич" – на 47,7 відс.; НЗ "Батьківщина Тараса Шевченка", НЗ "Кам'янець" та ДЗ "Стара Умань" – на 100,0 відсотків.

Аудитом встановлено, що НЗ "Бабин Яр", ДЗ в м. Белзі, ДЗ в м. Жовкві, НЗ "Глухів" та НЗ "Кам'янець" потреба у видатках на охорону на 2014 – 2015 роки взагалі не визначалася і кошторисами видатки на охорону не затверджувалися. Охорону цих об'єктів здійснювали штатні охоронці. Як наслідок, **пам'ятки культурної спадщини національного значення**

⁴⁵ Затверджений наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098.

⁴⁶ Потреба у видатках на охорону заповідників на 2014 рік визначена в сумі 27480,2 тис. грн, на 2015 рік – 18 910,7 тис. гривень.

заповідників упродовж 2014 року – I півріччя 2015 року не забезпечувались обов'язковою охороною підрозділами ДСО, що є недотриманням постанови Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 № 615 "Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності" (далі – Постанова 615⁴⁷).

При цьому заповідниками при визначенні потреби в коштах на охорону не враховано загальної кількості пам'яток, які розмішені на їх території і підлягають державній охороні відповідно до Постанови 615. Так, при розрахунку потреби в коштах на забезпечення обов'язковою охороною підрозділами ДСО пам'яток культурної спадщини у 2015 році визначено лише 210 із 385 пам'яток, які підлягають такій охороні. Наприклад, у НЗ "Стара Умань" взято до розрахунку 1 із 68 об'єктів, НЗ "Давній Галич" – 13 із 151, НЗ "Кам'янець" – 1 із 41, НЗ "Києво-Печерська Лавра" – 20 із 144, ДЗ "Кременецько-Почаївський" – 1 із 18. Одночасно НЗ "Переяслав", НЗ "Замки Тернопілля", НЗ "Биківнянські могили" та НЗ "Давній Галич" включили до розрахунку потреби в коштах на охорону 100 відс. об'єктів пам'яток культурної спадщини, розташованих на їх території. Крім того, в заповідниках лише незначна частка об'єктів нерухомої культурної спадщини фактично охоронялась підрозділами ДСО (НЗ "Давній Галич", НЗ "Хортиця", НЗ "Замки Тернопілля"). Наприклад, у НЗ "Давній Галич" із п'ятнадцяти пам'яток культурної спадщини національного значення підрозділами ДСО охоронялося лише три (Музей історії Галича, Музей караїмської історії та культури, Музей етнографії) та приміщення фондосховища; НЗ "Замки Тернопілля" охороною забезпечено лише 5 із 20 пам'яток.

Отже, за відсутності належного фінансового забезпечення ДСО три чверті пам'яток культурної спадщини національного значення, розташованих в заповідниках, не охороняються.

Аудитом встановлено, що в НЗ "Софія Київська", НЗ "Давній Галич" протягом 2014-2015 років через недостатнє фінансування з бюджету видатків на охорону та у зв'язку з високою вартістю послуг з охорони ДСО укладалися договори на послуги охорони об'єктів культурної спадщини з приватними структурами. Зокрема, протягом 2014 року – I півріччя 2015 року послуги охорони НЗ "Софія Київська" надавали приватні структури, за які заповідником сплачено 1 553,9 тис. гривень⁴⁸.

Довідково. За даними НЗ "Софія Київська", вартість 1 години охорони ДСО становить 55,82 грн, тоді як вартість аналогічних послуг з охорони, що надаються приватними охоронними агентствами по Києву, становить 17,29 грн за 1 год. охорони, що у три рази менше.

⁴⁷ Постановою 615 визначено, що до переліку об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони (далі – ДСО) при МВС за договорами, належать державні музеї, картинні галереї, історико-культурні заповідники, інші важливі об'єкти культури, де зберігаються історичні та культурні цінності загальнодержавного значення.

⁴⁸ У 2014 році – 1 019,8 тис. грн, (ПП "Місто 044" – 572,1 тис. грн, ПП "Шериф Гарант" – 447,7 тис. грн); протягом I півріччя 2015 року – 221,4 тис. грн (ПП "Місто 044" – 111,5 тис. грн, ПП "Шериф Гарант" – 109,9 тис. гривень).

Таким чином, у Державної служби охорони МВС, яка згідно з урядовою Постановою 615 визначена надавачем послуг з охорони заповідників, **вартість години охорони майже у три рази перевищує вартість аналогічних послуг, що надаються приватними охоронними службами, які мають відповідну ліцензію. В умовах обмеженості бюджетних коштів заповідники позбавлені можливості отримувати послуги з охорони об'єктів культурної спадщини у ДСО.**

4.2. Ефективність використання коштів державного бюджету, виділених на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках

За даними зведених звітів про надходження та використання коштів загального фонду за 2014 рік та I півріччя 2015 року (КПКВК 1801490) на збереження історико-культурної спадщини, здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини, із загального фонду державного бюджету використано 249932,2 тис. грн, у т.ч. упродовж 2014 року – 171658,9 тис. грн (98,9 відс.), у I півріччі 2015 року – 78273,3 тис. грн (46,1 відс. планових призначень на I півріччя 2015 року). Схема руху коштів за КПКВК 1801490 наведена в додатку 2.

Аудитом встановлено, що на охорону об'єктів культурної спадщини у 2014 році спрямовано 11960,5 тис. грн (94,1 відс.), протягом I півріччя 2015 року – 4855,2 тис. гривень. Заборгованість за послуги з охорони станом на 01.01.2015 – 285,6 тис. грн, на 01.07.2015 – 325,3 тис. гривень.

Через **неефективні управлінські** рішення Мінкультури повернено до державного бюджету **1048,1 тис. грн**, які були перезатверджені на апарат Міністерства шляхом внесення змін до кошторису на 2014 рік і не використані протягом чотирьох місяців (кошторисні призначення НЗ "Херсонес Таврійський").

За даними звітів (форми № 4-1, 4-2 та 4-4), до спеціального фонду 24 заповідників загалом надійшло 61562,3 тис. грн, або 52,7 відс. від затверджених кошторисів (47326 тис. грн, або 67,6 відс. у 2014 році, 14236,3 тис. грн, або 30,4 відс. упродовж I півріччя 2015 року).

Найбільшу питому вагу в доходах спеціального фонду, що надійшли упродовж 2014 році - I півріччя 2015 року, становлять надходження від платних послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (екскурсійне обслуговування, відвідування заповідників з оглядом експозицій, відео- і фотозйомка тощо), – 47,4 відс., або 29183,6 тис. гривень. Від благодійних внесків, грантів і дарунків надійшло 43,7 відс., або 26900,8 тис. грн, від плати за оренду майна – 4,4 відс., або 2681,1 тис. грн; від додаткової (господарської) діяльності – 2,2 відс., або 1361,3 тис. грн; субвенція з місцевого бюджету – 1,4 відс., або 872,4 тис. грн; від реалізації майна – 0,9 відс., або 555,7 тис. гривень.

Основним джерелом формування доходів спеціального фонду є реалізація вхідних квитків, вартість яких становить від 10 до 50 грн з особи, та надання екскурсійного обслуговування (вартість від 50 грн до 100 гривень).

Відповідно до вимог пункту 2.2 Порядку надання платних послуг закладами культури і мистецтв (далі – Порядок 732)⁴⁹, розмір плати за той чи інший вид послуги визначається на підставі її ціни (тарифу). Базою для визначення ціни послуги є розрахунок витрат, пов'язаних з наданням послуги.

Пунктом 2 Постанови 1271⁵⁰ Мінкультури разом із Мінфіном і Мінекономрозвитку доручено затвердити **порядок визначення вартості та надання платних послуг**, зазначених у затвердженому цією постановою переліку (терміни виконання не визначені). **У порушення пункту 2 Постанови 1271 на дату проведення аудиту такий регуляторний документ спільним наказом Мінкультури, Мінфіну та Мінекономрозвитку не затверджений⁵¹. У результаті через відсутність зазначеного порядку (методики формування ціни на платні послуги) вартість послуг визначається керівництвом заповідників самостійно і затверджується відповідними наказами.**

Упродовж 2014 року – I півріччя 2015 року НЗ "Замки Тернопілля" та НЗ "Хортиця" надавалися такі платні послуги, за які отримано 75,7 тис.грн: розміщення відвідувачів заповідника у готелі, доходи від вирубки дерев та інші послуги з господарської діяльності. Однак ці послуги не передбачені Постановою 1271. У той же час світова практика передбачає значно ширше коло послуг для відвідувачів історико-культурних заповідників, зокрема розміщення туристів у готелях, кемпінгах, гостьових будинках безпосередньо на території заповідника.

Аудитом встановлено, що лише співробітникам НЗ "Софія Київська" та НЗ "Києво-Печерська Лавра", відповідно до вимог підпункту 1 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України,⁵² встановлено додатковий коефіцієнт підвищення посадових окладів у розмірі 3,7 і 3,6 посадового окладу відповідно, крім низькокваліфікованих працівників. При цьому питома вага видатків на оплату праці з нарахуваннями за період з 01.01.2014 по 01.07.2015 НЗ "Софія Київська" та НЗ "Києво-Печерська Лавра" у загальних видатках на оплату праці за КПКВК 1801490 становила близько половини⁵³.

Відповідно до пункту 2 додатка 3 "Схема тарифних розрядів посад керівних працівників музеїв, закладів музейного типу, виставок, панорам", затвердженого наказом Мінкультури від 18.10.2005 № 745 "Про впорядкування умов оплати праці працівників культури на основі єдиної тарифної сітки" (далі – Наказ 745), оплата праці працівників, які здійснюють екскурсійне обслуговування (лекторів, екскурсіводів), може проводитись як за посадовими

⁴⁹ Затверджений наказом Мінкультури, Мінфіну та Мінекономіки від 21.12.99 № 732/306/152.

⁵⁰ Перелік платних послуг, які можуть надаватися закладами культури, заснованими на державній та комунальній формі власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2011 № 1271 (далі – Постанова 1271).

⁵¹ Розроблений Мінкультури проект порядку на дату проведення аудиту знаходиться на погодженні в Державній регуляторній службі України.

⁵² Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.2006 № 413 "Деякі питання оплати праці працівників національних закладів культури".

⁵³ 46 відс., у 2014 році - 45,4 відс., I півріччя 2015 року - 46,7 відсотка.

окладами, так і за погодинними ставками (за 4 години роботи в день). Аудитом встановлено, що **питання погодинної оплати праці екскурсоводів не врегульоване Наказом 745 і є недосконалим.**

Слід зазначити, що лише в НЗ "Києво-Печерська Лавра" запроваджена практика погодинної оплати праці екскурсоводів, а інші заповідники проводять екскурсійне обслуговування відвідувачів із залученням співробітників-науковців з оплатою за посадовими окладами згідно із штатним розписом заповідника. За відсутності більш як 30 років нормативних актів Мінкультури у частині нормування екскурсійного навантаження щодо погодинної оплати праці працівників, які здійснюють екскурсійне обслуговування, НЗ "Києво-Печерська Лавра" фактично керується самостійно розробленими наказами на підставі застарілої Тимчасової інструкції Мінкультури СРСР⁵⁴, листами-роз'ясненнями Мінкультури⁵⁵ та Мінпраці. Як наслідок, **аудитом встановлені факти неефективного використання бюджетних коштів у НЗ "Києво-Печерська Лавра" на суму 843,6 тис. грн, а саме:**

- за наявності в структурі заповідника до 01.04.2015 науково-методичного відділу екскурсійної роботи, головним завданням якого, відповідно до положення⁵⁶, було здійснення науково-дослідної роботи шляхом вивчення наукових праць, публікацій, досліджень за профілем з метою створення нових матеріалів для екскурсій, текстів і методичних розробок лекцій-екскурсій, 16 лекторам-екскурсоводам НЗ "Києво-Печерська Лавра" для виконання методичної роботи та розроблення нових тем екскурсій надавався один вільний день на тиждень, на оплату якого разом з нарахуваннями було спрямовано 843,6 тис. грн⁵⁷, що свідчить про дублювання функцій, отже, кошти використано неефективно.

Аудитом встановлено інші факти, коли за відсутності належного контролю з боку Мінкультури бюджетні кошти за КПКВК 1801490 використовувалися упродовж 2014 року - I півріччя 2015 року з порушенням чинного законодавства та неефективно, зокрема:

у порушення вимог пункту 5 Заходів 65 щодо заборони використання державними установами більше одного автомобіля в НЗ "Давній Галич" у 2014 році утримувалося два автомобілі, що призвело до неефективного використання 35,8 тис. гривень;

у науково-дослідному відділі мікрмініатюр М.Сядристого НЗ "Києво-Печерська Лавра", який, по суті, є постійно діючою виставкою, музейними

⁵⁴ Тимчасова інструкція про умови оплати праці екскурсоводів, організаторів екскурсій, керівників туристичних груп» від 17.02.1977 № 31-5/05, розроблена Всесоюзною Радою профспілок та Міністерством культури СРСР.

⁵⁵ Лист Мінкультури від 21.05.1999 № 11-3040/18 "Про норми екскурсійної та лекційної діяльності музеїв".

⁵⁶ Положення про науково-методичний відділ екскурсійної роботи НЗ "Києво-Печерська Лавра", затверджене наказом заповідника від 12.11.2010 № 084-03.

⁵⁷ 16 осіб у 2014 році – 357,4 тис. грн, нарахування – 129,4 тис. грн; 13 осіб у I півріччі 2015 року – 262,0 тис. грн, нарахування – 94,8 тис. гривень.

доглядачами працюють три співробітники, яким нараховано та виплачено 377,9 тис. грн заробітної плати з нарахуванням. Оскільки на вході до заповідника є загальні каси із продажу квитків, а доглядачі виконують функції квиткового касира на виставці мікрмініатюр, кошти використано неефективно;

у НЗ "Давній Галич" 67 працівникам не проводилася індексація зарплати за I півріччя 2015 року на загальну суму 138,9 тис. грн, тоді як 30 працівникам керівного складу заповідника було виплачено 126,3 тис. грн як заохочувальні виплати і премії.

Через завищення в минулих роках НЗ "Києво-Печерська Лавра" реальної потреби в друкованій продукції, станом на 20.10.2015 на складі зберігаються її залишки (брошури, карти-схеми, каталоги виставок лаврських фондів тощо) – 216,7 тис. одиниць. Оскільки друкована продукція була придбана до 01.01.2014 за рахунок коштів спеціального фонду (1342,3 тис. грн), вказана сума використана неефективно.

Всупереч вимогам пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 09.10.2006 № 1404 "Питання здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закупаються за бюджетні кошти" (далі – Постанова 1404)⁵⁸ НЗ "Давній Галич" на початку 2014 року проведено авансування послуг з енергопостачання на строк більше одного місяця двох енергопостачальних підприємств (ПАТ "Івано-Франківськгаз" та Галицький РЕМ) загалом на 10,1 тис. гривень⁵⁹.

Станом на 01.07.2015 заборгованість НЗ "Києво-Печерська лавра" за невідшкодовані орендарями за шість місяців поточного року комунальні послуги та експлуатаційні витрати становила 31,3 тис. грн, у т.ч. прострочена – 25,6 тис. гривень. Це свідчить про неефективне використання заповідником бюджетних коштів на оплату енергоносіїв і витрат, оскільки близько 50 відс. коштів протягом тривалого часу (від одного місяця до півроку) не відшкодовувалися.

Аудитом встановлено, що НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська" на виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 1005 "Про використання культових споруд – визначних пам'яток архітектури, які не підлягають передачі у постійне користування релігійним організаціям" (далі - Постанова 1005) спільно з різними церковними конфесіями більше чотирнадцяти років використовуються культові споруди, пам'ятки архітектури державного значення.

Довідково. *Заповідники надають послуги з екскурсійного обслуговування пам'яток архітектури, а церкви – проводять богослужіння, розміщують релігійні навчальні заклади, реалізують предмети церковного вжитку, релігійну літературу та сувенірну продукцію.*

При цьому питання відшкодування спожитих комунальних послуг церковними конфесіями нормативними актами Мінкультури не унормоване. Як наслідок, **відсутні єдині підходи до відшкодування різними конфесіями**

⁵⁸ Була чинна до 25.04.2014.

⁵⁹ У т.ч. станом на 01.01.2014 по ПАТ "Івано-Франківськгаз" – 5,6 тис. грн, Галицький РЕМ – 4,5 тис. гривень.

церков комунальних послуг та енергоносіїв. Зокрема, УПЦ Московського патріархату, незважаючи на спільне із НЗ "Києво-Печерська Лавра" використання приміщень Трапезної церкви з Трапезною палатою та Успенського собору, **вартість спожитих енергоносіїв** через відсутність відповідних договорів між сторонами **жодного року не відшкодовувалася**, і заповідник їх оплачував у повному обсязі⁶⁰.

Довідково. УПЦ КП за приміщення Стилобату Андріївської церкви та Трапезної Михайлівського монастиря на підставі прямих договорів з енергокомпаніями самостійно здійснює розрахунки за спожиті комунальні послуги. УАПЦ на підставі договору про спільне користування приміщенням Андріївської церкви відшкодувала НЗ "Софія Київська" за спожиті комунальні послуги за період з 01.01.2014 по 01.07.2015 14,3 тис. гривень. УПЦ Московського патріархату не відшкодувала НЗ "Софія Київська" вартість спожитих комунальних послуг за приміщення Кирилівської церкви, проте заповідником лише на опалення культової споруди за період з 01.01.2014 по 01.07.2015 спрямовано 257,4 тис. грн бюджетних коштів.

Бездіяльність Мінкультури та керівництва заповідників НЗ "Києво-Печерська Лавра" і НЗ "Софія Київська" призвела до неврегульованості питання спільного використання культових споруд і відшкодування оплати частини комунальних послуг та енергоносіїв. Фактично **всі фінансові зобов'язання** щодо спожитих електричної та теплової енергії, інших комунальних послуг під час проведення в **культових спорудах НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська"** релігійних заходів **перекладено на державний бюджет.**

За відсутності ефективних управлінських рішень і належного контролю з боку Мінкультури за кадровою політикою НЗ "Києво-Печерська Лавра" заповідником за незаконне звільнення трьох працівників на підставі рішень судів щодо задоволення позовів у 2014 році за рахунок коштів спеціального фонду сплачено 180,1 тис. грн, які фактично є збитками.

Відповідно до звіту про заборгованість за бюджетними коштами (форма № 7) за 2014 рік, за КПКВК 1801490 за загальним фондом на початок 2014 року рахувалось кредиторської заборгованості 11338,1 тис. грн, з якої 89,4 відс. (10141,5 тис. грн) – заборгованість за виконані роботи з реставрації пам'яток культури та архітектури. Зокрема, станом на 01.01.2014 НЗ "Києво-Печерська Лавра" за проведені, але не оплачені у 2013 році ремонтно-реставраційні роботи Дзвіниці Успенського собору має кредиторську заборгованість, фінансові зобов'язання за якою в сумі 9884,7 тис. грн були зареєстровані в Державній казначейській службі України. НЗ "Києво-Печерська Лавра" за рахунок коштів спеціального фонду у 2014 році частково погашено 1745,0 тис. гривень. Залишок кредиторської заборгованості станом на 01.10.2015 – 8131,3 тис. грн, питання його погашення не вирішене.

⁶⁰ За період з 01.01.2014 по 01.10.2015 при мінімальних режимах навантаження зазначених енергосистем на покриття комунальних витрат та енергоносіїв НЗ "Києво-Печерська Лавра" сплачено 710,1 тис. грн (10,6 відс. від загальної суми витрат на тепло та електроенергію заповідника). При повному навантаженні на енерго- і тепломережу оплата за спожиті енергоносії становитиме близько третини бюджетних асигнувань (більше 2 млн гривень).

Таким чином, невиконання впродовж 2014 року та I півріччя 2015 року Мінкультури в повному обсязі повноважень головного розпорядника, визначених статтею 22 Бюджетного кодексу України, призвело до використання 85,8 тис. грн коштів державного бюджету за КПКВК 1801490 з порушенням чинного законодавства, неефективного використання 2751,5 тис. грн, у т.ч. 1342,3 тис. грн за 2010-2013 роки, допущено неефективне управління коштами на суму 1048,1 тис. гривень.

▪ Аудитом встановлено, що відділом внутрішнього аудиту Мінкультури у 2014 році – I півріччі 2015 року проведено внутрішні фінансові аудити НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська".

За результатами проведеного в НЗ "Києво-Печерська Лавра" аудиту працівниками Мінкультури виявлені порушення фінансово-бюджетної дисципліни та інших нормативно-правових актів загалом на суму 478,3 тис. грн, з яких незаконні витрати становлять 157,2 тис. грн, недоотримано на 60,0 тис. грн фінансових ресурсів, інші фінансові порушення – 261,1 тис. гривень. Про результати аудиту Мінкультури поінформувало СБУ. Станом на 20.10.2015 відповіді від СБУ до Мінкультури не надходило.

У I півріччі 2015 року працівниками Мінкультури проведено позаплановий аудит НЗ "Софія Київська", за результатами якого встановлено порушень фінансово-бюджетної дисципліни та інших нормативно-правових актів загалом на суму 1 018,4 тис. грн і складено негативний висновок. Про результати внутрішнього аудиту поінформовано Генеральну прокуратуру України. У відповідь на лист Мінкультури прокуратурою Шевченківського району міста Києва 13.03.2015 відомості внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 42015100100000078. Здійснення досудового розслідування доручено СВ Шевченківського РУ ГУМВС в м. Києві. На цей час слідство триває.

Отже, **внутрішній контроль у 2014 році – I півріччі 2015 року за фінансовою діяльністю заповідників у частині використання бюджетних коштів Мінкультури здійснювався відповідно до покладених на нього повноважень.** Проте, враховуючи, що до сфери управління Мінкультури віднесено понад 120 підприємств, установ і організацій, здійснювати належний фінансовий контроль відділом внутрішнього аудиту в складі лише чотирьох працівників неможливо.

За наданою Мінкультури інформацією, у шести заповідниках та філії Судацька фортеця НЗ "Софія Київська", що розташовані на території анексованого Криму, нараховується понад 10 тисяч пам'яток культурної спадщини, з яких 272 національного значення. Крім того, на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей розташовано 9767 пам'яток культурної спадщини, з яких 60 національного значення.

Результати аудиту засвідчили, що у філії НЗ "Софія Київська" (АР Крим, м. Судак) перебуває 4537 од. основного музейного фонду, що належить до державної частини Музейного фонду України, з яких 160 музейних предметів мають найбільшу наукову і експозиційну цінність. При цьому з 16.03.2014 НЗ "Софія Київська" позбавлений можливості здійснювати оперативне

управління майном і контроль за діяльністю вказаної філії, як наслідок – неспроможний контролювати умови зберігання, експонування та здійснювати контроль за станом збереження музейних предметів основного фонду заповідника.

5. АНАЛІЗ ПЛАНУВАННЯ, РЕЄСТРАЦІЇ ТА ВИКОНАННЯ ЗАПОВІДНИКАМИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Відповідно до пункту шостого частини першої статті 5 Закону 1805, до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини (Мінкультури), віднесено здійснення науково-методичного керівництва у питаннях охорони, затвердження методик та правил дослідження об'єктів культурної спадщини.

Виконання заповідниками наукових досліджень у сфері охорони культурної спадщини здійснювалось на підставі власних положень (статутів) у межах бюджетної програми за КПКВК 1801490, в напрямках якої бюджетні кошти для виконання наукових досліджень у сфері охорони культурної спадщини не передбачені. Інших джерел фінансування наукових досліджень, крім за КПКВК 1801490, заповідники не мали.

Затверджені Мінкультури наказом від 11.07.2014 № 548 Методичні рекомендації про порядок формування тематики та контролю за виконанням наукових досліджень науковими установами та проблемними науково-дослідними лабораторіями вищих навчальних закладів, що належать до сфери управління Мінкультури, офіційно доведені до заповідників лише в серпні 2015 року, тобто під час проведення аудиту. За таких умов **координація наукових досліджень заповідників у сфері охорони культурної спадщини Мінкультури у 2014 році – I півріччі 2015 року не здійснювалася.**

Довідково. Відповідно до пункту 13 частини другої статті 5 Закону 1805, Мінкультури здійснює нагляд за виконанням робіт з дослідження, консервації, реабілітації, реставрації, ремонту, пристосування й музеєфікації пам'яток та інших робіт на пам'ятках.

За більш як 5 місяців положення про Управління охорони нерухомої культурної спадщини та заповідників наказом Мінкультури не затверджене. Як наслідок, **відповідальність за організацію наукових досліджень, впровадження та якість досліджень у заповідниках не визначено.**

Заповідники, у порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України від 31.03.1992 № 162 "Про державну реєстрацію науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій" (далі – Постанова 162) і пунктів 1.4, 1.6 і 2.1 Порядку державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій (далі – Порядок 977)⁶¹, крім НЗ

⁶¹ Затверджений наказом МОН від 27.10.2008 № 977.

"Києво-Печерська Лавра", НЗ "Чернігів стародавній" і НЗ "Софія Київська", державну реєстрацію НДР в УкрІНТЕІ не проводили.

Через відсутність у Законі 1805 розмежування робіт із дослідження та приспосовання об'єктів культурної спадщини **на сьогодні неможливо визначити, які роботи відносяться до НДР, а які до поточної діяльності**. Як наслідок, заповідниками на 2014 і 2015 роки затверджено не тематичні плани проведення наукових досліджень, а плани роботи на відповідні періоди, до яких, крім науково-дослідних, включено й інші види робіт. При цьому заповідники при складанні звітів про наукову роботу, крім НЗ "Давній Галич" і НЗ "Переяслав", не дотримувалися вимог ДСТУ 3008-95⁶². Всупереч вимогам Постанови 162 і пунктів 1.4, 1.6, 2.1 і 3.1 Порядку 977, **наукові звіти про виконані і закінчені наукові дослідження заповідниками до УкрІНТЕІ не подавалися, вимоги ДСТУ 3973-2000⁶³ при виконанні наукових досліджень в частині вимог до побудови, викладення та оформлення звітів не дотримувалися**.

Протягом 2014 року – I півріччя 2015 року **відділом внутрішнього аудиту Мінкультури** питання виконання заповідниками наукових досліджень не перевірялося, фактично **контроль за виконанням заповідниками наукових досліджень у сфері охорони культурної спадщини Мінкультури не здійснювало**.

У НЗ "Києво-Печерська Лавра" з 01.01.2014 до 31.03.2015 у штаті заповідника, що не узгоджується із підрозділом "Професіонали" розділу "Музеї та заклади музейного типу" Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників Випуск 81 "Культура та мистецтво" (далі – Довідник 168)⁶⁴, через відсутність у посадових інструкціях провідного наукового співробітника вимог щодо наявності наукового ступеня кандидата наук на таких посадах працювало 28 осіб, які не мали відповідного наукового ступеня.

Усього у заповідниках за 2014 рік із 505,5 фактично зайнятих штатних посад наукових працівників працювало лише 5 докторів наук (НЗ "Києво-Печерська Лавра" – 2; НЗ "Софія Київська" – 1; НЗ "Хортиця" – 1; ДЗ "Стара Умань" – 1); та 57 кандидатів наук, що становить 12,3 відс. від загальної кількості наукових працівників.

Водночас у штаті наукових відділів **10 заповідників** (НЗ "Чигирин", НЗ "Батьківщина Тараса Шевченка", НЗ "Кам'яна Могила", НЗ "Поле Берестецької битви", НЗ "Биківнянські могили", НЗ "Качанівка", НЗ "Замки Тернопілля", НЗ "Кам'янець", ДЗ у м. Бережани, ДЗ "Хотинська фортеця") **взагалі відсутні наукові працівники, які мають наукові ступені кандидата або доктора наук**, що свідчить про відсутність контролю з боку Мінкультури

⁶² ДСТУ 3008-95 "Документація. Звіти у сфері науки і техніки. Структура і правила оформлення".

⁶³ ДСТУ 3973-2000 "Система розробки та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання науково-дослідних робіт. Загальні положення".

⁶⁴ Затверджений спільним наказом Мінкультури та Мінпраці від 14.04.2000 № 168.

за дотриманням кваліфікаційних вимог до наукових працівників у заповідниках.

Так, питома вага наукових працівників у загальній чисельності штатних працівників у 2014 році в цілому становила 26,3 відс., у розрізі заповідників цей показник коливається від 44,4 відс. до 7,7 відсотка. Найбільше наукових працівників у штаті НЗ "Чигирин" – 47,5 із 107 шт. од., або 44,4 відс. від загальної чисельності штатних працівників; ДЗ у м. Белзі – 6 із 14 шт. од., або 42,9 відс.; НЗ "Кам'яна Могила" – 12 із 32 шт. од., або 37,5 відсотка.

Аудит засвідчив, що Міністерство не володіє інформацією про терміни та результати проведення атестації наукових працівників у заповідниках (проводиться не рідше одного разу на п'ять років відповідно до вимог пункту 5 Положення про атестацію наукових працівників, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.1999 № 1475). Як наслідок, остання атестація наукових співробітників НЗ "Киево-Печерська Лавра" проведена у 2009 році, у Шевченківському НЗ – у 2006 році.

Отже, Мінкультури не забезпечено належної організації формування та виконання заповідниками наукових досліджень у сфері охорони культурної спадщини. Видатки на цю мету Міністерством для заповідників окремо не виділялись і не контролювались, оскільки у затверджених на 2014-2015 роки паспортах за КПКВК 1801490 такий напрям не передбачений.

ВИСНОВКИ

1. Міністерство культури України не забезпечило економного і законного використання коштів державного бюджету, що виділялися на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках. Управлінські рішення Мінкультури щодо формування та реалізації державної політики у цій сфері також були неефективними, оскільки не забезпечували належної координації і регулювання діяльності.

Фактично в країні відсутня дієва системи охорони об'єктів культурної спадщини, а Мінкультури не вжито достатніх заходів для створення такої системи. Кошти, що виділялися з державного бюджету в недостатніх обсягах, не могли забезпечити належних умов збереження об'єктів культурної спадщини.

Загалом на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках у 2014 році – I півріччі 2015 року Мінкультури використано з порушенням чинного законодавства 85,8 тис. грн, неефективно – 2,8 млн грн, у т.ч. 1,3 млн грн минулих років (2010-2013), допущено неефективне управління коштами на суму 1,0 млн гривень.

Крім того, Міністерством не створено умов для залучення грантів та інших перспективних джерел позабюджетного фінансування.

Через відсутність необхідних матеріальних ресурсів розвиток історико-культурних заповідників не відбувається, дієві заходи із збереження

пам'яток не вживалися, оскільки 93,4 відс. коштів загального фонду за КПКВК 1801490 спрямовувалося на утримання штатної чисельності працівників заповідників та оплату комунальних послуг. Як наслідок, близько 20 відс. пам'яток заповідників (193 од.) перебувають в аварійному та незадовільному стані, понад 40 відс. (329 од.) потребують реставрації. Відсутність фінансового забезпечення видатків створює ризики втрат пам'яток культурної спадщини, зокрема унікальних комплексів, внесених до Списку об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

2. Мінкультури не забезпечило розроблення та внесення змін до ряду нормативно-правових актів у сфері охорони культурної спадщини. Таким чином, наявна нормативно-правова база у цій сфері містить недоліки, прогалини та є недосконалою. Зокрема, **норми Закону України "Про охорону культурної спадщини" застарілі, непрозорі та неоднозначні у трактуванні.** Підлягає перегляду Типове положення 452 щодо впорядкування правового статусу адміністрації історико-культурного заповідника, що здійснює, зокрема, культурно-освітню, науково-дослідну діяльність у сфері охорони культурної спадщини.

Крім того, **Мінкультури протягом п'яти років не затверджено положення про історико-культурну заповідну територію, не створено системи управління охороною культурної спадщини через відсутність уповноважених органів охорони культурної спадщини на місцях. Не розроблені і нормативно-правові акти у частині нормування екскурсійного навантаження із погодинною оплатою праці лекторів-екскурсоводів і встановлення надбавок за знання та використання в роботі іноземної мови. Протягом 19 років не затверджені нормативи діяльності національних заповідників та положення про наглядові ради з визначенням їх повноважень,** оскільки Міністерством не ініційовано розроблення вказаних нормативно-правових актів.

3. Мінкультури не вжито дієвих заходів щодо врахування пропозицій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів. Зокрема, з п'яти пропозицій повністю враховано лише одну. Порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території, а також порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток не розроблені; форма електронного паспорта та електронна база паспортів об'єктів культурної спадщини теж не розроблені, відповідно, не затверджені. Правоустановчі документи на постійне користування земельними ділянками взагалі відсутні щодо двох заповідників (НЗ "Киево-Печерська Лавра") та Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві (далі – ДЗ у м. Жовкві).

4. У порушення вимог Порядку 1760 упродовж більш як тринадцяти років **Міністерством не завершено формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України** (далі – Реєстр). При цьому не ініційовано

внесення до Реєстру пам'яток національного значення НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська", незважаючи на те, що вони ще з 1990 року включені до Списку об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. **Всупереч вимогам статті 16 Закону 1805 Мінкультури не забезпечено публікації Реєстру в спеціалізованому періодичному виданні.**

У складі облікової документації, що подавалася Експертній комісії Мінкультури для надання відповідного висновку про занесення об'єкта до Реєстру у 2014 році – I півріччі 2015 року, **відсутня довідка про майнову цінність об'єкта, що не узгоджується з вимогами пункту 2 Порядку 1760, відповідно до якого занесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру без облікової документації не допускається.** Крім того, **Міністерство не володіє інформацією про кількість пам'яток, занесених до Реєстру, щодо яких проведено грошову оцінку.**

5. Через неналежне виконання покладених на Мінкультури повноважень у сфері охорони культурної спадщини за понад чотири роки не надано до штаб-квартири ЮНЕСКО затверджених Міністерством ще у липні 2011 року меж і режимів використання зон охорони НЗ "Софія Київська" і НЗ "Києво-Печерська Лавра", що є порушенням вимог пункту 107 Настанов по виконанню Конвенції про охорону всесвітньої спадщини.

6. Не забезпечено належним чином виконання Мінкультури функцій з охорони культурної спадщини. Як наслідок, у зонах охорони об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО в порушення міжнародних норм (без дозволів та без інформування ЮНЕСКО) здійснюється забудова охоронної (буферної) зони НЗ "Софія Київська" і НЗ "Києво-Печерська Лавра". Так, Київською міською державною адміністрацією через безконтрольність Мінкультури порушується чинне законодавство у сфері охорони культурної спадщини, зокрема Закон України "Про охорону культурної спадщини": відводяться земельні ділянки в межах зон охорони (буферних зон) об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, здійснюється їх неконтрольована забудова. Зокрема, на вул. Олесья Гончара, 17-23, відновлено будівництво житлового комплексу з приміщеннями загального призначення та підземним паркінгом. На розі вулиць Володимирської, 36, та Залотворітської, 11, ведеться реконструкція садиби з надбудовою поверхів. У Десятинному провулку, 3-5, релігійна організація здійснює будівництво адміністративно-житлового комплексу. На всі ці об'єкти відповідно до рішень КМДА від 06.10.2011 № 282/6498 та від 14.12.2007 № 1653 були виділені земельні ділянки.

Такі дії фактичного знищення об'єктів національної культурної спадщини стали можливими і через заборону здійснення Мінкультури відповідних перевірок, оскільки згідно з абзацом першим пункту 3 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 28.12.2014 № 71 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" у **2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та**

організацій здійснюються контролюючими органами виключно з дозволу Кабінету Міністрів України. У результаті об'єкти культурної спадщини, що становлять національне надбання українського народу і зберігалися поколіннями, у наш час руйнуються. На теперішній час створені передумови для внесення до "Списку всесвітньої спадщини об'єктів ЮНЕСКО під загрозою" цих об'єктів, що негативно вплине на імідж України як держави в частині міжнародного співробітництва у сфері культури.

7. У порушення вимог статті 32 Закону 1805 Мінкультури зони охорони пам'яток та режими їх використання визначило лише для 16 із 24 заповідників. Відсутність зон охорони пам'яток створює ризики самовільної забудови таких зон, що негативно впливає на стан їх збереження. Факти самовільного будівництва та самозахоплення земельних ділянок встановлені на території чотирьох заповідників: Шевченківського НЗ, НЗ "Переяслав", ДЗ у місті Березани, НЗ "Хортиця".

Тривалий час органи місцевої влади Запорізької області зволікають з упорядкуванням земельних відносин з НЗ "Хортиця". Запорізька міська рада частину охоронної зони НЗ "Хортиця" передала згідно з актами на право постійного користування земельними ділянками 29 стороннім суб'єктам. У зв'язку з тим, що земельні взаємовідносини досі не врегульовані, **відбувається самовільне будівництво та самозахоплення земельних ділянок на території заповідника.**

8. Мінкультури і керівництво заповідників не вживали дієвих заходів щодо створення належних умов зберігання предметів музейного фонду. Через відсутність достатньої кількості експозиційних площ на сьогодні відвідувачі можуть ознайомитися лише з 5 відс. від загальної кількості музейних предметів. У результаті створено ризики пошкодження або втрати понад 500,0 тис. од. зберігання культурних цінностей (93,0 відс. від загальної кількості музейних фондів), які зберігаються у фондосховищах у неналежних умовах. Незадовільні темпи реставрації також можуть призвести до втрати частини музейних предметів, що зберігаються в заповідниках.

9. За відсутності відповідних договорів щодо користування майном НЗ "Киево-Печерська Лавра" п'ятьма суб'єктами господарювання, діяльність яких не пов'язана з діяльністю заповідника, використовується 27,0 відс. його площ. При цьому із загальної площі приміщень корпусу № 19, яку орендує Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (2,8 тис. кв. м), всупереч умовам охоронного договору передано в суборенду 12-ти стороннім юридичним і фізичним особам понад 500 кв. метрів. Як наслідок, НЗ "Киево-Печерська Лавра" недоотримує доходів, які могли бути спрямовані на збереження об'єктів культурної спадщини.

Через відсутність методики формування ціни на платні послуги, розроблення якої відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2011 № 1271 доручено Мінкультури спільно з Мінфіном та

Мінекономрозвитку, немає єдиних підходів до визначення заповідниками вартості цих послуг.

10. Оскільки до березня 2015 року видатки на охорону не були включені до захищених статей видатків, Мінфін постійно не враховував потреби в коштах на охорону об'єктів культурної спадщини в повному обсязі (потреба у 2014 році була забезпечена на рівні 30-40 відсотків). У результаті **більшість заповідників не отримувала послуги з охорони об'єктів культурної спадщини ДСО**, що є порушенням постанови Кабінету Міністрів України від 10.08.93 № 615 "Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності". **Послугами ДСО не охоплено три чверті пам'яток культурної спадщини національного значення**, розташованих у заповідниках. Слід відзначити, що **вартість години охорони ДСО майже у три рази** перевищує вартість аналогічних послуг, які надаються приватними охоронними службами, що мають відповідну ліцензію.

11. Мінкультури та керівництвом заповідників НЗ "Києво-Печерська Лавра" і НЗ "Софія Київська" протягом тривалого часу **не забезпечено вирішення питання спільного використання культових споруд**, які розташовані на території НЗ "Києво-Печерська Лавра" і НЗ "Софія Київська", стосовно відшкодування оплати частини комунальних послуг та енергоносіїв. Фактично **всі фінансові зобов'язання** щодо спожитих електричної і теплової енергії та інших комунальних послуг під час проведення в **культових спорудах НЗ "Києво-Печерська Лавра" та НЗ "Софія Київська"** релігійних заходів **перекладено на державний бюджет**. Як наслідок – **неекономне використання бюджетних коштів**.

Крім того, станом на 01.10.2015 рахується прострочена кредиторська заборгованість за загальним фондом у сумі 8,1 млн грн за виконані ще у 2013 році НЗ "Києво-Печерська Лавра" ремонтно-реставраційні роботи Дзвіниці Успенського собору, яка не забезпечена на дату проведення аудиту відповідними бюджетними призначеннями.

12. Мінкультури **не забезпечено належної організації наукової діяльності у сфері охорони культурної спадщини** – від формування тематик наукових досліджень до визначення видатків на їх проведення. **Реальний вплив результатів наукових досліджень на розв'язання проблем у сфері збереження та охорони культурної спадщини Мінкультури у 2014 році – І півріччі 2015 року не досліджувався і не визначався**. Через відсутність належного контролю з боку Мінкультури за дотриманням кваліфікаційних вимог до наукових працівників заповідників у штаті наукових відділів 10 заповідників взагалі відсутні наукові працівники з науковими ступенями кандидата або доктора наук.

13. Мінкультури не створено дієвої системи внутрішнього контролю за плануванням коштів загального та спеціального фондів, призначених на

забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини. У результаті всупереч вимогам пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, до кошторисів заповідників на 2014-2015 роки за відсутності детальних розрахунків та економічних обґрунтувань включено 1,3 млн грн, що відповідно до пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Через неефективні управлінські рішення у 2014 році Мінкультури повернено до державного бюджету 1,0 млн гривень. Крім того, незважаючи на те, що паспорти на об'єкти культурної спадщини складені лише на 22 відс. від їх необхідної кількості, **кошти в сумі 100,0 тис. грн**, які були затверджені у паспорті бюджетної програми за КПКВК 1801490 на 2014 рік, Мінкультури **не використані, що також свідчить про неефективне управління ними.**

14. У зв'язку із тимчасовою окупацією території АР Крим Мінкультури не має можливості здійснювати контроль за станом збереження більш ніж 10 тисяч пам'яток культурної спадщини, у т.ч. 272 – національного значення, які частково розташовані і на території НЗ "Херсонес Таврійський", та у філії Судацька фортеця НЗ "Софія Київська".

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту.

2. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- розглянути питання та ініціювати внесення змін до Типового положення 452 щодо впорядкування правового статусу адміністрації історико-культурного заповідника;

- розглянути питання та ініціювати розроблення законопроекту щодо несанкціонованої забудови зон охорони об'єктів культурної спадщини, що становлять національне надбання;

- підготувати проект закону про внесення змін до абзацу першого пункту 3 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 28.12.2014 № 71 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" стосовно непоширення дії закону на здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони об'єктів культурної спадщини;

- переглянути доцільність поширення дії постанови Кабінету Міністрів України від 10.08.93 № 615 "Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів

державної та інших форм власності" на об'єкти культурної спадщини національного значення, що зберігаються в заповідниках, оскільки вартість години охорони Державної служби охорони майже в три рази перевищує вартість аналогічних послуг, які надаються приватними охоронними службами, що мають відповідну ліцензію.

2.1. Доручити Мінкультури:

- розробити і подати на затвердження Кабінету Міністрів України в установленому законодавством порядку нормативи фінансування діяльності національного закладу та Типового положення про наглядові ради національних заповідників;

- розробити і затвердити порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території, а також порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток; форму електронного паспорта та електронну базу паспортів об'єктів культурної спадщини Мінкультури;

- прискорити роботу з погодження Порядку надання дозволів чи висновків, наявність якого передбачена статтею 6¹ Закону України "Про охорону культурної спадщини", та затвердження форми Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

2.2. Доручити місцевим органам виконавчої влади вжити заходів щодо удосконалення структури (чисельності працівників) для забезпечення виконання повноважень у сфері охорони культурної спадщини.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству культури України та запропонувати:

- прискорити роботу з формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України; розробити його форму та положення про нього; забезпечити публікацію реєстру у спеціалізованому періодичному виданні;

- затвердити базову мережу закладів культури загальнодержавного рівня, як це передбачено статтею 23 Закону України "Про культуру";

- розробити і затвердити порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території, а також порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток; положення про історико-культурну заповідну територію;

- прискорити роботу з погодження Порядку надання дозволів чи висновків, наявність якого передбачена статтею 6¹ Закону України "Про охорону культурної спадщини";

- здійснювати координацію наукових досліджень заповідників у сфері охорони культурної спадщини та їх контроль; у подальшому видатки на виконання наукових досліджень у паспорті бюджетної програми 1801490 виділяти за окремим напрямом;

- переглянути чисельність працівників відділу внутрішнього аудиту Мінкультури;

- забезпечити безумовне виконання визначених законодавством функцій і завдань у сфері збереження об'єктів культурної спадщини;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень і запобігання їм надалі.

4. Рішення Рахункової палати надіслати Київській міській державній адміністрації та запропонувати вжити заходів щодо припинення порушень чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини та перегляду власних рішень з приводу відведення земельних ділянок в охоронній (буферній) зоні об'єкта № 527 Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО "Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські будівлі, Києво-Печерська Лавра".

Член Рахункової палати

І.М.Заремба