



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 25 лютого 2020 року № 3–2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на загальне керівництво та управління у сфері культури

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на загальне керівництво та управління у сфері культури.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерством культури України не забезпечено обґрунтованого планування й ефективного управління, а також законного використання коштів державного бюджету, виділених на загальне керівництво та управління у сфері культури.

Відповідно до законів України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” (із змінами), „Про Державний бюджет України на 2018 рік” та „Про Державний бюджет України на 2019 рік” (без змін станом на 01.10.2019) на організацію роботи Міністерства культури України за бюджетною програмою 1801010 „Загальне керівництво та управління у сфері культури” затверджено бюджетних призначень на загальну суму 279 956,4 тис. гривень.

Державною казначейською службою України протягом 2017–2018 років та дев'яти місяців 2019 року Міністерству культури України відкрито асигнувань на загальну суму 251 830,8 тис. грн, у тому числі 2017 рік – 60 346,4 тис. грн, 2018 рік – 111 573,8 тис. грн, дев'ять місяців 2019 року – 79 910,6 тис. гривень. Видатки становили 226 536,5 тис. грн, у тому числі 2017 рік – 54 630,6 тис. грн, 2018 рік – 97 997,5 тис. грн, дев'ять місяців 2019 року – 73 908,4 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що незабезпечення протягом 2017–2018 років та дев'яти місяців 2019 року Міністерством культури України належного внутрішнього контролю за бюджетною програмою 1801010 „Загальне керівництво та управління у сфері культури” призвело до неефективного управління, необґрунтованого планування видатків державного бюджету та

використання коштів державного бюджету з порушенням законодавства на загальну суму 352 968,5 тис. грн, зокрема:

планування з порушенням бюджетного законодавства – 344 917,8 тис. грн, в тому числі включення недостовірних даних до бюджетних запитів, затвердження у проектах кошторисів показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями, – 186 523,6 тис. грн;

інші порушення – 8 050,7 тис. грн, з них порушення законодавства про публічні закупівлі, пов'язані з роботами з капітального ремонту приміщень та заміни віконних блоків, – 4 184,6 тис. грн; дублювання окремих повноважень і функцій управліннями та утвореними директоратами, що призвело до виплати заробітної плати з нарахуваннями у сумі 3 866,1 тис. гривень.

Установлено також, що Міністерством культури України за бюджетною програмою 1801010 „Загальне керівництво та управління у сфері культури” у 2017–2018 роках не забезпечено ефективного управління бюджетними коштами на суму 19 292,1 тис. грн, що зумовило їх повернення до державного бюджету.

2. Аналіз забезпечення виконання Мінкультури завдань згідно з Положенням про Міністерство культури України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 495, засвідчив, що з 110 визначених повноважень не реалізовано 30 та частково виконано 7.

Міністерством культури України всупереч вимогам законодавства України, Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, планів пріоритетних дій Уряду на 2017 та 2019 роки не розроблено та не подано до Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення змін до деяких актів законодавства щодо створення електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини і культурних цінностей; не видано наказів щодо затвердження положення про електронний інформаційний ресурс культурної спадщини та культурних цінностей та порядку його ведення; не розроблено та не впроваджено в електронній формі свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України; не розроблено технічного завдання для тестової версії програмного забезпечення та впровадження пілотного проекту генерації та обміну електронними уніфікованими даними про об'єкти культурної спадщини та культурні цінності.

Крім того, не сформовано і не ведеться в електронному вигляді Державний реєстр національного культурного надбання, що свідчить про бездіяльність посадових осіб Міністерства культури України та, відповідно, позбавляє державу можливості збирати унікальні культурні цінності, які мають виняткове історичне, художнє, наукове та інше культурне значення для формування вітчизняного культурного простору і визначення внеску українського народу у всесвітню культурну спадщину.

Отже, аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності Міністерства культури України та оцінка організаційного виконання завдань засвідчили, що окремі визначені законодавством України функції не забезпечено, а необхідні нормативні документи у сферах культури, мистецтва, духовності та збереження культурних цінностей не розроблено. Як наслідок, держава, маючи унікальні культурні і духовні цінності, не гарантує їх збереження та інтеграцію в світовий простір, що, відповідно, впливає на імідж українського народу.

3. Міністерством культури України як головним розпорядником бюджетних коштів упродовж 2017–2018 років та дев'яти місяців 2019 року не вжито належних заходів для обґрунтованого планування видатків на загальне керівництво та управління у сфері культури.

3.1. Внаслідок неефективного внутрішнього контролю Міністерством культури України допущено порушення вимог пунктів 1.5 та 2.8 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369: до бюджетних запитів на 2017–2019 роки за бюджетною програмою 1801010 включено видатки у загальній сумі 344 917,8 тис. грн без підтверджуючих економічних обґрунтувань розрахунків кількісних та вартісних показників за кожним кодом економічної класифікації. Отже, Мінкультури як головним розпорядником бюджетних коштів у порушення вимог частини третьої статті 35 Бюджетного кодексу України та пункту 1.14 зазначеної Інструкції не забезпечено достовірності поданих до Міністерства фінансів України бюджетних запитів, які мають містити необхідну для аналізу показників проєкту державного бюджету інформацію, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

3.2. У порушення пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, Міністерство культури України під час підготовки проєктів кошторисів на 2017–2019 роки за бюджетною програмою 1801010 не забезпечило затвердження в них сум, підтверджених розрахунками та деталізованих за видами та кількістю товарів (робіт, послуг), із зазначенням вартості за кожним кодом економічної класифікації загалом у розмірі 186 523,6 тис. грн, що відповідно до вимог пункту 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

4. Аналіз бюджетних запитів і паспортів бюджетної програми 1801010 „Загальне керівництво та управління у сфері культури” засвідчив, що Міністерством культури України не розроблено методики розрахунку результативних показників, що є недотриманням пункту 7 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536 „Про

результативні показники бюджетної програми”, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648.

Як наслідок, результативні показники, визначені Міністерством культури України за бюджетною програмою 1801010 на 2017–2019 роки, є неструктуровані та багаторазово змінені упродовж цих років, що не дає змоги оцінити ефективність/результативність витрачення коштів, співвідношення досягнутих результатів і витрат та їх відповідність стратегічній цілі вказаної бюджетної програми. Зокрема, до результативних показників віднесено кількість зареєстрованих статутів (положень) релігійних організацій, кількість придбаного обладнання виробничого користування, кількість придбаної комп’ютерної техніки, кількість виготовленої проектно-кошторисної документації тощо. Недотримання таких принципів бюджетного процесу, як обґрунтованість, ефективність та результативність впливає на аналіз стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

5. Аудитом встановлено, що протягом 2018 року та дев’яти місяців 2019 року в порушення вимог підпункту 2 пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644 „Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади” два структурних підрозділи Міністерства культури України продовжували здійснювати повноваження і функції, передані до утворених директоратів, більше шести місяців з дня призначення керівників таких директоратів та заповнення понад 50 відс. вакансій у підрозділах. Зокрема, управліннями та директоратами виконувалися тотожні повноваження і функції забезпечення та сприяння розвитку і захисту української мови, збереження, поширення та примноження надбань української літератури, читання та бібліотечно-інформаційного обслуговування населення, розширення українського мовного культурно-інформаційного простору, розроблення стратегічних програмних документів щодо розвитку сфери культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, забезпечення впровадження в практику сучасних методологічних підходів до розроблення планів та програм розвитку відповідних сфер, проведення моніторингу виконання стратегічних документів з питань, що належать до повноважень Міністерства культури України.

Як наслідок, у порушення підпункту 2 пункту 2 цієї постанови та через неухвалення належних управлінських рішень на виплату заробітної плати з нарахуваннями використано 3 866,1 тис. грн (у 2018 році – 2 444,0 тис. грн, у 2019 році – 1 422,1 тис. гривень).

Крім того, працівникам директоратів виплачено заробітної плати (12 032,8 тис. грн) у 2,5 раза більше, ніж працівникам управлінь (3 866,1 тис. грн), що свідчить про значну відмінність у розмірах оплати праці працівників управлінь та директоратів, які виконували однакові функції та завдання. Зазначене призвело до порушення вимог підпункту 2 пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644 „Деякі питання

упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади” та створило соціальну напругу в колективі.

6. Міністерством культури України при здійсненні публічних закупівель не забезпечено дієвого внутрішнього контролю за використанням коштів державного бюджету на закупівлю робіт з капітального ремонту приміщень та заміни віконних блоків по вул. Івана Франка, 19 в м. Києві, що призвело до порушення вимог Закону України від 25.12.2015 № 922 „Про публічні закупівлі”, Цивільного та Господарського кодексів України.

Такі дії посадових осіб Мінкультури мають ознаки службової недбалості, оскільки могли завдати істотної шкоди охоронюваним законом інтересам держави на загальну суму 4 184, 6 тис. гривень.

7. Аудитом встановлено, що в порушення вимог Закону України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади” та Положення про Міністерство культури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 495, звіти про виконання плану роботи на 2017–2019 роки у Міністерстві культури України не склалися та, відповідно, не затверджувалися.

Крім того, в порушення наказу Мінкультури від 04.07.2018 № 613 „Про затвердження плану роботи Міністерства культури України щодо забезпечення виконання стратегічних завдань на 2018 рік” керівниками структурних підрозділів не подавалися звіти про стан виконання плану роботи Міністерства культури України щодо забезпечення виконання стратегічних завдань на 2018 рік. Зазначене призвело до втрати контролю за виконанням покладених на Міністерство культури України завдань.

8. Міністерством культури України не забезпечено ефективного функціонування системи внутрішнього контролю: дієві заходи, спрямовані на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 1801010, не вживалися; превентивний контроль керівництвом Міністерства не здійснювався, що посилювало ризики неналежного проведення господарських операцій, у тому числі капітального ремонту приміщень. Висновки та рекомендації щодо функціонування системи внутрішнього контролю керівництву Мінкультури не надавалися. Упродовж 2017–2018 років та дев’яти місяців 2019 року внутрішні аудити діяльності центрального апарату Міністерства за бюджетною програмою 1801010 не проводилися.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на загальне керівництво та управління у сфері культури, затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на загальне керівництво та управління у сфері культури.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на загальне керівництво та управління у сфері культури, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству культури, молоді та спорту України та запропонувати:

розробити та в установленому порядку внести на розгляд Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів, зокрема щодо створення та запровадження електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини та культурних цінностей;

розробити технічне завдання для тестової версії програмного забезпечення та впровадження пілотного проєкту генерації та обміну електронними уніфікованими даними про об'єкти культурної спадщини та культурні цінності;

розробити зразок свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України та порядок його видачі;

розробити та затвердити концепцію впровадження електронного обліку і презентації об'єктів культурної спадщини та культурних цінностей;

розробити та затвердити Порядок обліку музейних предметів в електронній формі;

внести зміни до Порядку обліку об'єктів культурної спадщини;

забезпечити введення в експлуатацію електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини та культурних цінностей;

вжити заходів щодо формування та ведення Державного реєстру національного культурного надбання;

узгодити Положення про Державний реєстр національного культурного надбання із Законом України від 14.12.2010 № 2778 „Про культуру”;

затвердити Порядок створення страхових копій документів та колекцій, які внесені та/або підлягають внесенню до Державного реєстру національного культурного надбання;

затвердити Порядок вилучення з бібліотечних фондів документів, у тому числі ветхих та тих, що втратили актуальність, наукову та виробничу цінність або мають дефект, дублетних;

затвердити Порядок обліку театрів, створених у складі підприємств, установ, організацій, навчальних закладів;

сформувані вимоги до ведення державного статистичного обліку театрів щодо їх діяльності;

затвердити Порядок ведення обліку, зберігання і використання типових зразків виробів народних художніх промислів та унікальних виробів народних художніх промислів;

затвердити Порядок передачі на постійне зберігання до профільних державних сховищ предметів і колекцій, знайдених під час проведення археологічних розвідок, розкопок, польової документації та звіту про проведені розвідки, розкопки;

затвердити Порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території;

затвердити Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них;

забезпечити внутрішній контроль за плануванням та ефективним використанням бюджетних коштів;

розробити методику розрахунку результативних показників бюджетних програм Міністерства культури, молоді та спорту України;

посилити контроль за дотриманням законодавства про публічні закупівлі;

оформити технічний паспорт будівлі по вул. Івана Франка, 19 у м. Києві;

забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків;

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

5. Повідомити Національну поліцію України про ознаки кримінального правопорушення в діях посадових осіб Міністерства культури України.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Дідика А. М.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан