



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 травня 2023 року № 11-3

Київ

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

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 керівництво та управління у сфері архівної справи.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Міністерством юстиції України як головним розпорядником бюджетних коштів та Державною архівною службою України (далі – Укрдержархів, Служба) як відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 3609010 "Керівництво та управління у сфері архівної справи" (далі – КПКВК 3609010) не забезпечено у повному обсязі продуктивного, економного, результативного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на керівництво та управління у сфері архівної справи.

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

Водночас аудитом встановлено, що за відсутності належного контролю з боку Міністерства юстиції України як головного розпорядника бюджетних коштів, впродовж 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року Укрдержархівом допущено нанесення збитків державі, неефективне управління бюджетними коштами, а також неекономне, непродуктивне, нерезультативне та з порушенням бюджетного законодавства планування і

використання коштів державного бюджету за КПКВК 3609010 на загальну суму 59 798,7 тис. грн, з них:

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

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

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

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

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

неефективне управління бюджетними коштами – 215,4 тис. гривень.

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

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

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

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

КПКВК 3609030 – на забезпечення діяльності архівних установ та установ страхового фонду документації.

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

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

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

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

Вартість проведення організаційно-технічних заходів з питань технічного захисту інформації (ТЗІ) для забезпечення ведення реєстрів СФД та ТЕНО становить **1 359,0 тис. грн**, у тому числі на проведення державної експертизи

КСЗІ ІТС "АІС СФДУ" – 272,0 тис. гривень, що є незіставним із загрозами для обороноздатності держави.

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

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

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

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

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

7. Внаслідок агресії російської федерації держава вже втратила контроль за майже 6 млн справ документів Національного архівного фонду (далі – НАФ), які не були вчасно евакуйовані і залишились на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей. Така ситуація

стала можливою, у тому числі у зв'язку з недостатньою увагою, що приділялась архівам упродовж останніх десятиліть.

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

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

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

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

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

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

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

Незважаючи на Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні", схвалених Постановою Верховної Ради України від 14.05.2019 № 2716-VIII (далі – Постанова № 2716), щодо **забезпечення добудови та поетапного введення в експлуатацію комплексу споруд центральних державних архівів України у місті Києві, Кабінетом Міністрів України зазначені Рекомендації так і не були реалізовані.**

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

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

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

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

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

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

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

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 керівництво та управління у сфері архівної справи, затвердити.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Звіт про результати аудиту та рішення Рахункової палати надіслати Укрдержархіву та запропонувати:

- забезпечити неухильне дотримання фінансової дисципліни;

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Члену Рахункової палати Андрію Дідику забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Андрія Дідика.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

Андрій МАЙСНЕР