



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

18 грудня 2024 року

№ 57-2

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному заповіднику «Києво-Печерська лавра» (Національному Києво-Печерському історико-культурному заповіднику)

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 Національному заповіднику «Києво-Печерська лавра» (Національному Києво-Печерському історико-культурному заповіднику).

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Міністерством культури та інформаційної політики України (далі – Мінкультури, Міністерство) не забезпечено повною мірою створення та функціонування цілісної нормативно врегульованої організаційної системи управління охороною культурної спадщини Національного заповідника «Києво-Печерська лавра» (далі – Заповідник), чим спричинено ризики її небереження.

Управлінські рішення Міністерства щодо організації охорони культурної спадщини були непослідовними, внаслідок чого не забезпечено здійснення всього комплексу заходів з її збереження, виконання завдань та досягнення мети бюджетної програми повною мірою.

Реалізація заходів за рахунок коштів державного бюджету у 2020–2023 роках за бюджетними програмами «Збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках (далі – КПКВК 3801490), «Загальнодержавні заходи у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин» (далі – КПКВК 3801170), «Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення» (далі – КПКВК 3801340) та «Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення, в тому числі їх будівництво» (далі –

КПКВК 3801280) у загальній сумі 556,4 млн грн Міністерством та Заповідником здійснювалася здебільшого безсистемно та неефективно.

Прослідковуються причинно-наслідкові зв'язки між прийнятими Міністерством управлінськими рішеннями щодо реалізації державної політики з питань охорони культурної спадщини та станом збереження об'єкта культурної спадщини.

1. Мінкультури не створено дієвої організаційно-управлінської системи охорони культурної спадщини. Як наслідок, Заповідник здійснює свою діяльність без визначених основних напрямів та програм щодо захисту і збереження культурної спадщини. Органами суспільного нагляду не здійснюються контроль, оцінка результатів діяльності Заповідника та нагляд за станом збереження об'єкта всесвітньої спадщини «Свята Софія та Києво-Печерська лавра у Києві» (далі – Об'єкт всесвітньої спадщини).

Причини такого стану – незабезпечення утворення Мінкультури та Кабінетом Міністрів України необхідних елементів системи управління Об'єктом всесвітньої спадщини та Заповідником.

Крім того, Міністерство не розробило окремих нормативно-правових актів у сфері захисту культурної спадщини, передбачених планом пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 № 221-р, та Законом України від 08 червня 2000 року № 1805-III «Про охорону культурної спадщини».

2. В умовах обмеженого фінансування заходів зі збереження культурної спадщини Мінкультури не забезпечило належного виконання повноважень головного розпорядника за бюджетними програмами за КПКВК 3801490, КПКВК 3801170, КПКВК 3801340 та КПКВК 3801280. Внаслідок неефективних управлінських рішень Міністерства Заповідником не використано затверджених бюджетних призначень за загальним фондом державного бюджету у сумі 25,2 млн гривень. Як наслідок, вбачається відсутність системного підходу до планування й оперативного коригування заходів та обсягів бюджетних призначень на їх використання.

Фінансове забезпечення діяльності Заповідника у 2020–2023 роках було недостатнім для належного виконання завдань та збереження нерухомих пам'яток архітектури. Загальна потреба Заповідника у видатках забезпечена на 51,2 відс., у т. ч. потреба в поточних видатках – на 82,3 відс., капітальних – на 9,7 відсотка.

За таких умов Міністерство не використало наявних можливостей щодо перерозподілу видатків бюджету в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, що свідчить про неприйняття оперативних та своєчасних управлінських рішень, що негативно вплинуло на стан виконання заходів та створило ризики незбереження нерухомих пам'яток архітектури національного і місцевого значення.

Незабезпечення потреби в капітальних видатках, зміна механізмів та критеріїв відбору об'єктів призвели до непроведення Заповідником ремонтно-реставраційних робіт у визначеному обсязі.

Як наслідок, на початок 2024 року із 140 пам'яток культурної спадщини, що знаходяться на обліку Заповідника, 38 перебували у незадовільному стані, 4 – в аварійному, що свідчить про наявні ризики їх руйнування.

Подальше незабезпечення Заповідника капітальними видатками в обсягах, необхідних для виконання Плану організації території Національного Києво-Печерського історико-культурного заповідника, затвердженого наказом Міністерства від 04 липня 2013 року № 604 (далі – план організації території заповідника), посилює ризики подальшого пошкодження та руйнування об'єктів культурної спадщини, що призведе до збільшення обсягу видатків, необхідних на їх збереження.

3. Міністерством не забезпечено належного виконання функцій головного розпорядника коштів державного бюджету, виділених за КПКВК 3801490, КПКВК 3801170, КПКВК 3801340 та КПКВК 3801280, зокрема:

не забезпечено організації та координації роботи Заповідника зі складання проєктів кошторисів на плановий бюджетний період за бюджетними програмами за КПКВК 3801170, КПКВК 3801340 та КПКВК 3801280, чим не дотримано вимог пунктів 10 та 14 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 (далі – Порядок 228);

у кошторисах Заповідника на 2020–2023 роки за КПКВК 3801490 неналежно обґрунтовані показники видатків на суму 1,9 млн грн, чим порушено пункт 22 Порядку 228, що відповідно до пункту 3 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;

визначені Міністерством у паспортах бюджетних програм результативні показники не характеризують ступеня досягнення цілей державної політики, досягнення мети та виконання завдань, не висвітлюють обсягу й якості надання публічних послуг, чим не дотримано пункту 3 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 року № 553), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за № 1353/18648;

не ініційовано питання розроблення порядку використання коштів державного бюджету за КПКВК 3801490.

4. Мінкультури у 2020–2023 роках не забезпечило достатнього внутрішнього контролю на рівні Заповідника та апарату Міністерства, що призвело до неекономного, непродуктивного та з недотриманням нормативно-правових актів Міністерства використання коштів державного бюджету за КПКВК 3801490 у загальній сумі 29,5 млн грн:

неекономно – 21,2 млн грн спрямовано на виплату штатному персоналу надбавок, що мають стимулюючий характер, потреба на які Заповідником не визначалась;

непродуктивно – 0,5 млн грн використано кошти спеціального фонду державного бюджету за КПКВК 3801490 внаслідок неналежних управлінських рішень керівництва Заповідника;

у порушення вимог підпункту 1 пункту 2 наказу Мінкультури від 05 червня 2006 року № 385 «Про умови оплати праці працівників національних закладів культури», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14 червня 2006 року за № 709/12583, Заповідником застосовано додатковий коефіцієнт підвищення посадового окладу та виплачено 7,8 млн грн працівникам, які безпосередньо не здійснюють творчі, музейні, науково-дослідні, науково-освітні функції, а також функції з охорони культурної спадщини.

5. Мінкультури не забезпечено дієвого внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в апараті Міністерства та Заповіднику, зокрема:

не забезпечено організаційної незалежності підрозділу внутрішнього аудиту, яка передбачає безпосереднє підпорядкування та підзвітність керівникові установи (Міністру);

на підрозділ внутрішнього аудиту Міністерства покладалися непритаманні функції, які не пов'язані із завданнями внутрішнього аудиту;

керівництво Заповідника протягом 2020–2023 років не привело систему внутрішнього контролю у відповідність із вимогами Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062 (далі – Основні засади 1062);

підрозділ внутрішнього аудиту Заповідника не забезпечував виконання функцій, визначених Порядком здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 (далі – Порядок 1001), та був недієвим.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному заповіднику «Києво-Печерська лавра» (Національному Києво-Печерському історико-культурному заповіднику) (далі – Звіт), затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження Звіту.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати:

вжити заходів для:

- встановлення порядку розроблення та затвердження Плану організації території історико-культурного заповідника;

- затвердження складу наглядової ради Заповідника;

- забезпечення граничним обсягом визначеної Заповідником потреби у видатках розвитку окремим напрямом у паспорті бюджетної програми за

КПКВК 3801490 для своєчасного виконання ремонтно-реставраційних робіт на будівлях та спорудах, що мають статус пам'яток культурної спадщини;

надати доручення Міністерству фінансів України та Міністерству культури та стратегічних комунікацій України вжити заходів щодо запровадження фінансування розпочатих ремонтно-реставраційних робіт пам'яток культурної спадщини у наступних бюджетних періодах.

4. Звіт і рішення Рахункової палати надіслати Міністерству культури та стратегічних комунікацій України і рекомендувати вжити заходів щодо забезпечення:

визначення або утворення органу управління Об'єктом всесвітньої спадщини (термін – до 01.07.2025);

створення наглядової ради Об'єкта всесвітньої спадщини (термін – до 01.07.2025);

створення ради з питань Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО в Україні (термін – до 01.07.2025);

затвердження плану управління Об'єктом всесвітньої спадщини (у місячний термін після погодження проекту плану управління з ЮНЕСКО);

розроблення та затвердження рекомендацій щодо формування плану управління об'єктом всесвітньої спадщини (термін – до 01.07.2025);

приведення норм наказу Мінкультури від 05 червня 2006 року № 385 «Про умови оплати праці працівників національних закладів культури» в частині застосування додаткових коефіцієнтів підвищення посадових окладів у відповідність із нормами постанови Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2006 р. № 413 «Деякі питання оплати праці працівників національних закладів культури» (термін – до 01.07.2025);

визначення замовника розроблення Плану організації території Заповідника (термін – до 01.04.2025);

розроблення та внесення на розгляд Кабінетові Міністрів України:

- порядку розроблення та затвердження плану організації території історико-культурного заповідника (термін – до 01.07.2025);

- проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення та затвердження режимів використання пам'ятки культурної спадщини, меж та режимів використання її території, склад та зміст науково-проектної (науково-дослідної) документації (за видами пам'яток)» (термін – до 01.07.2025);

- проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Кваліфікаційних вимог до науково-проектних, науково-дослідних організацій, що є розробниками науково-проектної документації у сфері охорони культурної спадщини» (термін – до 01.07.2025);

- проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток культурної спадщини, склад та зміст науково-проектної (науково-дослідної) документації» (термін – до 01.07.2025);

- проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення та затвердження режиму використання об'єкта всесвітньої спадщини, меж і режимів використання території та буферної зони об'єкта всесвітньої спадщини, склад та зміст науково-проектної (науково-дослідної) документації» (термін – до 01.07.2025);

- проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 3801490» (термін – до 01.07.2025);

визначення при затвердженні паспортів бюджетних програм за КПКВК 3801490 та КПКВК 3801280 результативних показників, що характеризують ступінь досягнення цілей державної політики, досягнення мети та виконання завдань бюджетних програм (термін – до 01.07.2025);

вжиття заходів щодо приведення стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту як в апараті Міністерства, так і в Заповіднику у відповідність із Порядком 1001 та Основними засадами 1062 (термін – до 01.04.2025);

запровадження механізмів управління ризиками як елемента системи внутрішнього контролю в Міністерстві (термін – до 01.07.2025).

5. Звіт і рішення Рахункової палати надіслати Національному заповіднику «Києво-Печерська лавра» і рекомендувати вжити заходів щодо забезпечення:

розроблення та затвердження стратегії, перспективних планів економічного і соціального розвитку з розподілом по роках та перспективних планів за основними напрямками діяльності (термін – до 01.07.2025);

розроблення та затвердження нової редакції Плану організації території історико-культурного заповідника державного значення (термін – до 01.01.2026);

дотримання вимог Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2005 року № 668, при складанні календарних графіків виконання робіт до договорів підряду.

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

7. Членові Рахункової палати Єлизаветі Пушко-Цибуляк забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

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

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА