



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 листопада 2015 року № 9-1

м. Київ

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

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 Міністерству культури України на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

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.) перебуває в аварійному та незадовільному стані, понад 40 відс. (329 од.) потребує 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 про адміністрацію історико-культурного заповідника, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 452 (далі – 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 (Національного Києво-Печерського історико-

культурного заповідника (далі - НЗ "Києво-Печерська Лавра") та Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві (далі – ДЗ у м. Жовква).

4. У порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760 "Про затвердження порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України" (далі – Порядок 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 Національного заповідника "Софія Київська" (далі – 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 України "Про охорону культурної спадщини" 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 інформації щодо 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 України "Про охорону культурної спадщини" 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 4-х заповідників: Шевченківського національного заповідника, Національного історико-етнографічного заповідника "Переяслав", Державного історико-культурного заповідника у місті Бережани, Національного заповідника "Хортиця" (далі – 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 "Києво-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 "Києво-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 Державної служби охорони МВС (далі – 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 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 – I 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 **10,0 тисячі пам'яток культурної спадщини**, у т.ч. 272 – національного значення, які частково розташовані і на території Національного заповідника "Херсонес Таврійський", та у філії НЗ "Софія Київська" Судацька фортеця.

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 Міністерству культури України на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках, здійснення заходів з охорони, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток культурної спадщини, затвердити.

2. 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, поінформувати Верховну Раду України.

3. 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.

4. Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

- 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.

4.1. 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.

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

5. Рекомендувати Міністерству культури України:

- 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.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству культури України.

7. 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 щодо 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".

8. Рішення Рахункової палати оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України "Про Рахункову палату".

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута