



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 квітня 2018 року № 10-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України

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 бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Використання протягом останніх двох років бюджетних коштів у сумі 43,2 млрд грн, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України, у цілому відповідало основній меті її розвитку – поетапному створенню правоохоронного відомства європейського зразка для подальшого ефективного виконання завдань.

Із передбачених заходів реформування Національної поліції завершені процеси формування її структури, створена основна нормативно-правова база з виконання визначених законодавчими актами завдань та функцій. На нових засадах розпочала роботу патрульна поліція, підрозділи якої функціонують у 32 містах України.

Разом з тим вирішення найголовніших для суспільства питань – створення універсальної служби детективів, реформування служби дільничних офіцерів, формування підрозділів з патрулювання і контролю дорожнього руху на трасах, які мали кардинально підвищити рівень правопорядку, покращити криміногенну ситуацію в державі та забезпечити безпеку дорожнього руху, розтягнуто у часі.

Одним із чинників, який мав сприяти забезпеченню безпеки дорожнього руху, є запровадження системи фіксації адміністративних правопорушень в автоматичному режимі, яка б забезпечувала здійснення контролю за

дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками. Однак через недостатність коштів для встановлення та функціонування відповідного обладнання ця система не запроваджена. На сьогодні лише затверджений Порядок функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі та створено робочу групу з питань розроблення концепції запровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху. Враховуючи складну ситуацію на автошляхах держави та неукліне зростання кількості ДТП, питання запровадження системи фіксації потребує найшвидшого вирішення.

2. Через прорахунки в системі внутрішнього контролю та необґрунтовані управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня органів і підрозділів Національної поліції, у 2016–2017 роках з недотриманням чинного законодавства витрачено 71091,7 тис. грн, неефективно – 9193,6 тис. гривень.

Крім того, у перевіреному періоді не були освоєні асигнування загального фонду державного бюджету на загальну суму 14657,3 тис. грн, а також порушено бюджетне законодавство при плануванні на 545,2 тис. гривень.

Неправильне застосування Департаментом патрульної поліції затверджених норм витрат пального на службові автомобілі призвело до безпідставного списання упродовж 2016 року та січня-серпня 2017 року 208,1 тис. л пального загальною вартістю 4203,7 тис. грн (бензину А-95 – 203,9 тис. л, дизельного пального – 4,2 тис. л), а зволікання з прийняттям рішень щодо витрачених понад встановлених норм 299,4 тис. л пального (бензину А-95 – 258,3 тис. л, дизельного пального – 41,1 тис. л) на суму 5405,2 тис. грн – до відображення їх в обліку як залишок в баках автомобілів.

Одним із чинників цього є відсутність в управліннях патрульної поліції складського обліку, що унеможливило проведення звірок фактичної наявності матеріальних цінностей, які рахувалися за матеріально відповідальними особами в підзвіті, із даними бухгалтерського обліку та здійснення контролю за повнотою їх збереження та використанням.

3. Під час утворення Національної поліції мало місце прийняття непослідовних управлінських рішень, які позначались на результативності та ефективності її діяльності.

Через рік після утворення Департаменту протидії наркозлочинності (кінець 2015 року) було прийнято рішення його ліквідувати (грудень 2016 року). Разом з ним ліквідовані і його 10 територіальних (відокремлених) підрозділів.

Таким же чином утворені наприкінці 2015 року у складі Національної поліції дев'ять державних установ "Навчальний центр підготовки поліцейських" через рік були підпорядковані вищим навчальним закладам МВС, а потім один із них – Житомирський навчальний центр – залишено у складі Національної поліції. При цьому Національна поліція утворила у 2017 році у своєму складі ще дві навчальні установи – Академію патрульної поліції та навчальний центр Вибухотехнічної служби.

Внаслідок цього початкова (первинна професійна) підготовка поліцейських проводиться як в навчальних закладах МВС, так і в установах Національної поліції, а питаннями організації їх підготовки одночасно займаються структурні підрозділи апарату МВС і Національної поліції, що призводить до розпорошення бюджетних коштів.

Ураховуючи специфіку діяльності Національної поліції, невваженим є рішення щодо передачі до сфери її управління із сфери управління МВС цілісних майнових комплексів дошкільних навчальних та дитячих оздоровчих закладів (16 дитячих садків та ясел-садків, 6 дитячих закладів оздоровлення та відпочинку), на утримання яких у 2017 році за бюджетною програмою "Забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України" витрачено 72993,1 тис. гривень.

4. Потребує перегляду система організації та контролю використання автомобільної техніки.

За наявності в патрульній поліції понад 1800 автомобілів, переважну більшість з яких вона отримала в 2015–2016 роках, кожна п'ята машина внаслідок дорожньо-транспортних пригод не експлуатується. Немаловажним фактором цього є низький рівень навичок патрульних у керуванні автотранспортом, оскільки до кандидатів на службу в патрульній поліції такі вимоги не висуваються, а до винних осіб широко застосовується практика притягнення їх до дисциплінарної відповідальності у вигляді зауважень, доган, усних попереджень тощо.

На сьогодні у неробочому стані в патрульній поліції перебувають понад 300 автомобілів, 100 з яких (балансовою вартістю 22836,8 тис. грн) відновленню практично не підлягають. Як наслідок, несправна техніка накопичується у місцях зберігання і руйнується. Проте рішення щодо відновлення або списання автомобілів, за якими завершено судові провадження та прийнято рішення суду, керівництвом Департаменту патрульної поліції не приймалися. Враховуючи такий стан автомобільної техніки, виникає необхідність придбання нових автомобілів, що призведе до додаткових витрат бюджетних коштів.

5. Недосконалою є система управління матеріально-технічними ресурсами, а необґрунтовані управлінські рішення, які ухвалювалися керівниками різних рівнів при їх закупівлі, призводили до того, що частина придбаного обладнання і техніки не використовувалася і зберігалася на складах.

З 2016 року не розподілені та зберігаються на складі Департаменту патрульної поліції отримані у рамках міжнародної допомоги такі матеріальні цінності, як програмно-апаратні та серверні комплекси загальною вартістю 1901,8 тис. грн, а на складах Центру обслуговування – придбані Національною поліцією засоби індивідуального захисту та спеціальні засоби загальною вартістю 1881,0 тис. грн, в той час як рівень забезпечення ними органів і підрозділів Національної поліції низький.

Головне управління Національної поліції у Львівській області, в умовах обмеженого фінансового ресурсу, на проведення ремонтно-відновлювальних робіт трьох ізоляторів тимчасового тримання спрямувало 732,0 тис. гривень. Однак економічного ефекту від використання цих коштів не досягнуто, оскільки ці заклади закриті через невідповідність встановленим нормам, а для їх функціонування потрібні додаткові кошти, розрахунки обсягів яких в управлінні відсутні.

6. Через тривалу процедуру ліквідації ГУМВС (УМВС) України загальмовано передачу з їх балансу на баланс головних управлінь Національної поліції нерухомого майна та земельних ділянок.

Зокрема, УМВС України у Вінницькій області не завершена передача 32 земельних ділянок загальною площею 15,2 га, що перебувають у користуванні Головного управління Національної поліції у Вінницькій області. Така ж ситуація в Одеській області, де у користуванні Головного управління Національної поліції в Одеській області понад два роки перебувають 149 будівель і споруд та 39 земельних ділянок, які рахуються на балансі ГУМВС України в Одеській області.

Не оформлено договірних відносин на розміщення в приміщеннях Головного управління Національної поліції в Харківській області сторонніх організацій, відповідно, орендна плата і вартість спожитих ними комунальних послуг не відшкодовуються.

7. Не запобігла фактам незаконного і неефективного використання бюджетних коштів існуюча в Національній поліції система внутрішнього контролю.

Щорічні інвентаризації активів і зобов'язань у Департаменті патрульної поліції проводилися формально і з порушенням встановленого порядку, а незастосування бюджетною установою облікової політики призводило до недостовірності даних бухгалтерського обліку та створювало передумови для незаконного і неефективного використання бюджетних коштів.

Відсутність належного внутрішнього контролю за використанням органами і підрозділами Національної поліції матеріальних засобів призводило до значних залишків і нестач матеріальних цінностей.

Так, за результатами річної інвентаризації, проведеної у 2016 році в головних управліннях Національної поліції в Донецькій, Запорізькій, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій та Чернігівській областях, Центрі обслуговування були виявлені лишки матеріальних цінностей на загальну суму 985,4 тис. гривень. Водночас у головних управліннях Національної поліції в Донецькій, Запорізькій, Полтавській, Тернопільській, Херсонській, Черкаській областях та Департаменті поліції охорони виявлені нестачі матеріальних цінностей на загальну суму 1719,2 тис. гривень.

8. Невизначеність нормами Закону України від 12.05.2016 № 1356 "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого

забезпечення потреб оборони" вичерпного переліку товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання завдань щодо відсічі збройної агресії та відвернення загроз державній безпеці, незалежності України, її територіальній цілісності і недоторканності, щодо боротьби з тероризмом, давала Національній поліції підстави застосовувати норми цього Закону для закупівлі будь-яких товарів і послуг, від озброєння та автомобільної техніки до пально-мастильних матеріалів, речового майна, комп'ютерної техніки тощо.

За таких умов переговорні процедури проводилися у більш скорочений проміжок часу, ніж відкрити торги, а у випадку подання лише однієї цінової пропозиції до електронної системи закупівель відбір учасників не відмінявся, що автоматично визначало переможцем торгів одного учасника. Всього в такий спосіб Національна поліція уклала договори на суму 1851047,9 тис. грн, або 74,7 відс. загальної суми договорів (2476432,4 тис. гривень).

Порядок забезпечення поліцейських одностроєм, затверджений наказом МВС від 12.09.2017 № 772, не передбачає перелік правових підстав, за якими, у разі негативних мотивів звільнення поліцейських зі служби, з них утримується вартість виданих їм предметів речового майна, строки носіння яких не закінчилися, з урахуванням зношеності та проведення взаєморозрахунків у разі неотримання поліцейськими однострою, право на отримання якого наступило за час проходження служби. Неврахування цих вимог призводить до додаткових витрат на придбання нових предметів однострою.

9. Потребують узгодження з іншими законодавчими актами норми Закону України "Про Національну поліцію", як і прийняття нормативно-правових актів, які впливають із цього Закону.

Зокрема, необхідно узгодити норми Закону України "Про Національну поліцію" із нормами Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" в частині назви центрального органу виконавчої влади "Національна поліція України" та порядку призначення керівників територіальних органів поліції, а також однакове трактування у цьому Законі норм у частині утворення у системі поліції підприємств, закладів та установ.

На сьогодні відсутній нормативний акт, який би затверджував граничну чисельність поліцейських, державних службовців та працівників Національної поліції (крім поліції охорони), а діючий Закон України від 10.01.2002 № 2925 "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" після проведених протягом останніх років заходів реформування органів внутрішніх справ є застарілим і не відповідає дійсному стану справ.

Потребує вирішення питання затвердження МВС розроблених Національною поліцією проектів наказів МВС "Про перелік та норми належності озброєння, боєприпасів та спецзасобів для органів та підрозділів Національної поліції України" та "Про затвердження Інструкції з організації забезпечення, зберігання та експлуатації зброї, боєприпасів та спеціальних засобів у Національній поліції України".

МВС не встановлені норми забезпечення підрозділів поліції спеціальними засобами та вогнепальною зброєю, а також правила та порядок їх

зберігання, носіння та застосування, як це передбачено статтями 42, 45 і 46 Закону України "Про Національну поліцію".

Не узгоджуються з пунктом 9 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001, та пунктом 3.2 розділу II Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247, вимоги наказу Національної поліції від 30.10.2017 № 1118, який визначає, що діяльність департаменту внутрішнього аудиту координує і контролює заступник Голови Національної поліції – начальник департаменту кадрового забезпечення.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. "Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України" затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати МВС і Національній поліції та запропонувати:

МВС:

- внести пропозиції щодо нової редакції Закону України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" та проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 року № 85", який би затверджував граничну чисельність поліцейських, державних службовців, працівників Національної поліції (крім поліції охорони), та подати їх на розгляд Уряду;

- прискорити завершення ліквідації ГУМВС (УМВС) України та передачу на баланс головних управлінь Національної поліції нерухомого майна та земельних ділянок;

- переглянути систему початкової (первинної професійної) підготовки поліцейських з урахуванням Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженої наказом МВС від 25.11.2016 № 1252;

- розглянути питання щодо передачі дошкільних навчальних та дитячих оздоровчих закладів зі сфері управління Національної поліції на баланс відповідних місцевих органів виконавчої влади;

Національній поліції України:

- прискорити погодження та надання на розгляд МВС проектів наказів МВС "Про перелік та норми належності озброєння, боєприпасів та спецзасобів для органів та підрозділів Національної поліції України" та "Про затвердження

Інструкції з організації забезпечення, зберігання та експлуатації зброї, боєприпасів та спеціальних засобів у Національній поліції України";

- привести у відповідність із вимогами Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001, та Стандартами внутрішнього аудиту, затвердженими наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247, норми наказу Національної поліції від 30.10.2017 № 1118 у частині підпорядкування та підзвітності підрозділу внутрішнього аудиту керівнику установи;

- розглянути питання щодо внесення змін у Порядок забезпечення поліцейських одностроєм, затверджений наказом МВС від 12.09.2017 № 772, передбачивши в ньому перелік правових підстав, за якими, у разі негативних мотивів звільнення поліцейських зі служби, з них утримується вартість виданих їм предметів речового майна, строки носіння яких не закінчилися, з урахуванням зношеності та проведення взаєморозрахунків у разі неотримання поліцейськими однострою, право на отримання якого наступило за час проходження служби;

- вжити заходів щодо запровадження системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі шляхом створення автоматичної системи фіксації та автоматизованої системи обробки даних Національної поліції;

- прийняти рішення щодо відновлення або списання пошкодженої внаслідок дорожньо-транспортних пригод автомобільної техніки патрульної поліції, яка перебуває у неробочому стані або не підлягає відновленню;

- за фактами неправильного застосування встановлених норм використання пального, що призвело до незаконного його списання та використання підрозділами патрульної поліції понад встановлені норми витрат, провести службове розслідування, за результатами якого прийняти рішення;

- провести суцільну інвентаризацію матеріальних цінностей у підрозділах патрульної поліції та запровадити ведення ними складського обліку як одного з елементів внутрішнього контролю;

- посилити вимоги до навичок патрульних у керуванні автотранспортом та запровадити дієвий механізм відповідальності за їх пошкодження;

- за виявленими фактами недотримання вимог чинного законодавства, що призвело до порушень використання коштів (понад 71 млн грн) та неефективного витрачання понад 9 млн грн, здійснити заходи внутрішнього контролю з усунення недоліків та поінформувати про їх результати Рахункову палату у встановленому порядку;

- вжити заходів щодо розподілу придбаних товарно-матеріальних цінностей, які зберігаються на складах, з метою їх ефективного використання;

- привести у відповідність із вимогами чинного законодавства питання надання службових приміщень у користування стороннім організаціям;

- для підвищення спроможності внутрішнього аудиту затвердити Порядок організації планування діяльності з внутрішнього аудиту в Національній поліції України, Порядок проведення внутрішнього аудиту підрозділами внутрішнього аудиту Національної поліції України та Порядок документування результатів внутрішніх аудитів;

- забезпечити ефективний внутрішній контроль за результативним і цільовим використанням бюджетних коштів на забезпечення діяльності органів і підрозділів Національної поліції;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб.

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

- підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони", передбачивши в ньому вичерпний перелік товарів, робіт і послуг, необхідних для виконання завдань щодо відсічі збройної агресії та відвернення загроз державній безпеці, незалежності України, її територіальній цілісності і недоторканності, щодо боротьби з тероризмом;

- доручити МВС розробити нову редакцію Закону України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" та проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Національну поліцію", врахувавши узгодження його норм із нормами Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" в частині назви центрального органу виконавчої влади "Національна поліція України", порядку призначення керівників територіальних органів поліції, а також визначення терміну "установа забезпечення" та подати їх на розгляд Уряду.

4. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України, поінформувати Верховну Раду України.

5. Рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В. І.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан