

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 09.07.2019 № 17-2

## **ЗВІТ**

**про результати аудиту ефективності управління бюджетними  
коштами, виділеними Державній службі України з надзвичайних  
ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту**

Київ 2019

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України).

Організацію, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату".

Цим Законом встановлено, що повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) у частині, що не суперечить Конституції та законам України.

## З М І С Т

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	4
1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ.....	7
1.1. Підстава для аудиту.....	7
1.2. Мета, предмет, завдання, критерії аудиту, методи збирання та аналізу даних, масштаб аудиту.....	8
1.3. Обсяг аудиту.....	11
1.4. Загальний аудиторський підхід.....	12
2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ.....	13
2.1. Оцінка стану нормативно-правового забезпечення діяльності щодо підготовки кадрів у сфері цивільного захисту.....	13
2.1.1. Оцінка стану законодавчого регулювання питань ліцензування діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту.....	15
2.1.2. Оцінка фактичного стану дотримання закладами освіти, які належать до сфери управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій, вимог законодавства щодо ліцензування освітньої діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту.....	16
2.1.3. Оцінка стану законодавчого регулювання питань акредитації освітніх програм для здійснення освітньої діяльності.....	21
2.1.4. Оцінка фактичного стану дотримання закладами освіти системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій вимог законодавства щодо акредитації освітніх програм.....	21
2.1.5. Оцінка стану законодавчого регулювання питань формування, розміщення та виконання державного замовлення.....	22
2.2. Оцінка стану організаційного забезпечення діяльності щодо підготовки кадрів у сфері цивільного захисту.....	25
2.2.1. Суб'єкти відносин.....	25
2.2.2. Оцінка фактичного стану забезпечення освітнього процесу.....	27
2.3. Оцінка процесу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту.....	28
2.3.1. Оцінка процесу формування та розміщення державного замовлення.....	28
2.3.2. Оцінка стану підготовки кадрів за державним замовленням для системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.....	32
2.3.3. Стан виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання).....	34
2.4. Оцінка продуктивності, результативності та економності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту.....	38
3. УЗАГАЛЬНЮЮЧІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ АУДИТУ.....	51
ДОДАТКИ.....	62

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Бюджетний кодекс	– Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI
Вище професійне училище	– Вище професійне училище Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця)
Господарський кодекс	– Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV
ДСНС, Служба	– Державна служба України з надзвичайних ситуацій, центральний орган виконавчої влади, який реалізує, зокрема державну політику у сфері цивільного захисту, а також є відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 1006360
Закон № 1556	– Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту"
Закон № 2145	– Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту"
Закон № 222	– Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII "Про ліцензування видів господарської діяльності"
Закон № 280	– Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні"
Закон № 5499	– Закон України від 20.11.2012 № 5499-VI "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів"
Закон № 586	– Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації"
Закон № 922	– Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі"
Закон № 966	– Закон України від 16.07.1999 № 966-XIV "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"
Інститут державного управління	– Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ
Інструкція № 475	– Інструкція про виплату грошового забезпечення та одноразової грошової допомоги при звільненні особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, затверджена наказом МВС від 23.04.2015 № 475, зареєстрованим у Мін'юсті 15.05.2015 за № 544/26989 (діяла до 01.03.2018)
Інструкція № 59	– Інструкція про службові відрядження в межах України та за кордон, затверджена наказом Мінфіну від 13.03.1998 № 59 та зареєстрована в Мін'юсті 31.03.1998 за № 218/2658 (у редакції наказу Мінфіну від 17.03.2011 № 362)
Інструкція № 623	– Інструкція про порядок виплати грошового забезпечення та одноразової грошової допомоги при звільненні особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, затверджена наказом МВС від 20.07.2018 № 623, зареєстрованим у Мін'юсті 16.08.2018 за № 936/32388 (застосовується з 01.03.2018)
КЗпП	– Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII
Кодекс цивільного захисту	– Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI
КПКВК 1006360	– бюджетна програма "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360)
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X
Львівський державний університет	– Львівський державний університет безпеки життєдіяльності, м. Львів
МВС	– Міністерство внутрішніх справ України
Методика № 346	– Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346
Мін'юст	– Міністерство юстиції України
Мінекономрозвитку	– Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінфін	– Міністерство фінансів України
МНС	– Міністерство надзвичайних ситуацій України (2010 –2014 роки)

МОН	– Міністерство освіти і науки України
Наказ № 28	– наказ ДСНС від 15.01.2018 № 28 "Про внесення змін до наказу ДСНС від 18.07.2017 № 386"
Наказ № 386	– наказ ДСНС від 18.07.2017 № 386 "Про затвердження обсягів державного замовлення для навчальних закладів цивільного захисту у 2017 році"
Наказ № 429	– наказ ДСНС від 20.07.2018 № 429 "Про затвердження обсягів державного замовлення для навчальних закладів цивільного захисту у 2018 році"
Наказ № 54	– наказ ДСНС від 24.01.2019 № 54 "Про внесення змін до наказу ДСНС від 20.07.2018 № 429"
Науково-методичний центр	– Науково-методичний центр навчальних закладів сфери цивільного захисту, який перебуває у структурі Національного університету цивільного захисту, м. Харків
Національний університет НП	– Національний університет цивільного захисту, м. Харків
Перелік № 963	– надзвичайні події
	– Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 № 963
Положення № 978	– Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 978
Положення про ДСНС	– Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052
Положення про МВС	– Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878
Положення про МОН	– Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630
Порядок № 736/902/758	– Порядок надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами, затверджений спільним наказом МОН, Мінекономрозвитку та Мінфіну від 23.07.2010 № 736/902/758 та зареєстрований у Мін'юсті 30.11.2010 за № 1196/18491
Порядок № 228	– Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228
Порядок № 567	– Порядок присудження наукових ступенів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 567
Порядок № 719	– Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719
Порядок № 819	– Порядок проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819
Постанова № 1134	– постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 "Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих

- навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності"
- Постанова № 230 – постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 230 "Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту"
- Постанова № 373 – постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 № 373 "Про встановлення надбавки педагогічним працівникам закладів дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), вищої освіти, інших установ і закладів незалежно від їх підпорядкування"
- Постанова № 511 – постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 511 "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2017 році"
- Постанова № 556 – постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 556 "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2018 році"
- Постанова № 98 – постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98 "Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів"
- Розпорядження № 611-р – розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 611-р "Про затвердження плану комплектування Інституту державного управління у сфері цивільного захисту слухачами з числа керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, на період з 1 вересня 2016 р. по 31 грудня 2017 року"
- Розпорядження № 962-р – розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 962-р "Про затвердження плану комплектування Інституту державного управління у сфері цивільного захисту слухачами з числа керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, на 2018 рік"
- Типове положення № 835 – Типове положення про територіальні курси цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, затверджене наказом МВС від 16.10.2018 № 835, зареєстрованим у Мін'юсті 05.11.2018 за № 1256/32708
- Центри – навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в областях та м. Києві (всього 25)
- Черкаський інститут – Черкаський інститут пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, м. Черкаси

## 1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

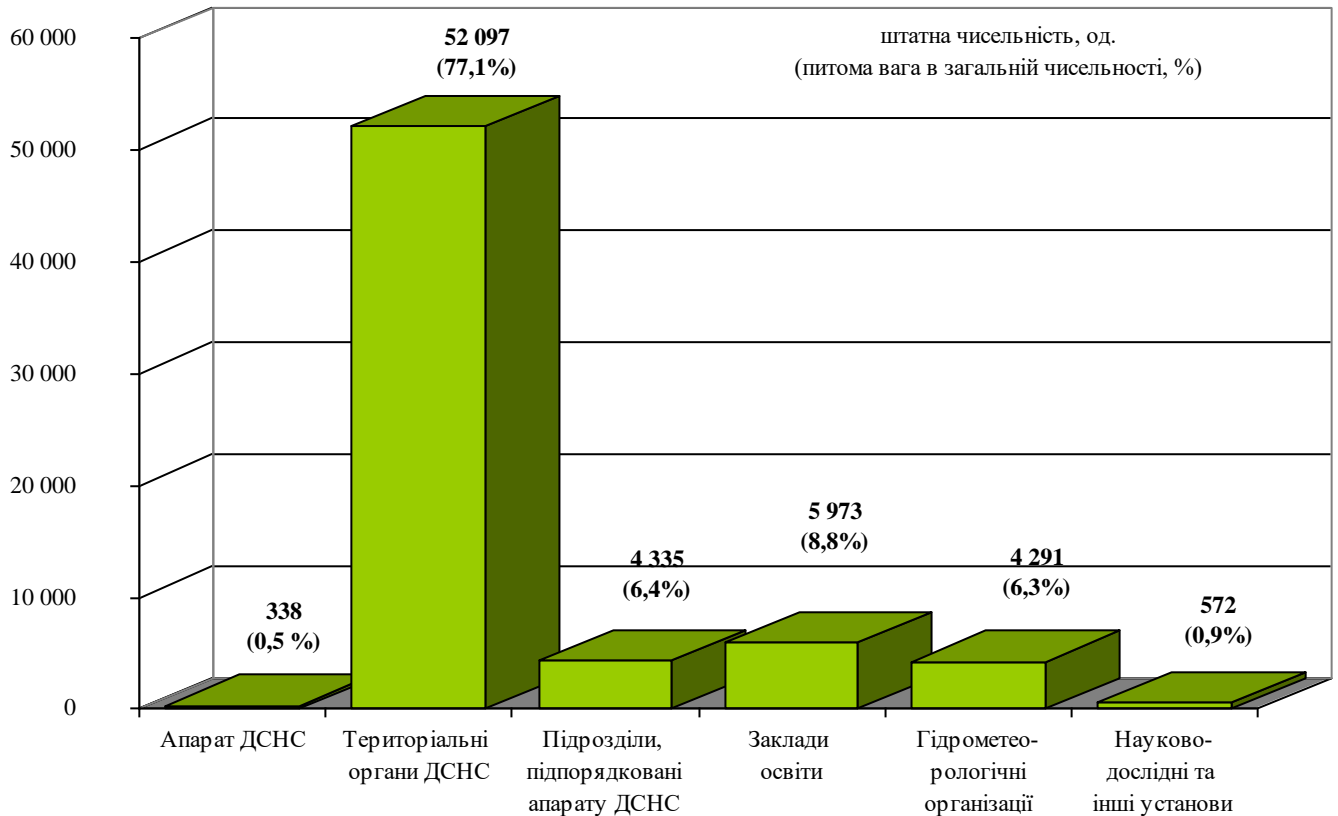
### 1.1. Підстава для аудиту

Цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період (стаття 4 Кодексу цивільного захисту).

Через соціальну та економічну важливість поставлених перед цивільним захистом завдань зростають вимоги до фахівців цієї сфери, форм і методів їх підготовки та вдосконалення професійної майстерності. Як наслідок, необхідність підготовки кадрів для сфери цивільного захисту закріплено в положеннях Кодексу цивільного захисту.

Підготовку кадрів у сфері цивільного захисту для потреб ДСНС як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику, зокрема у сфері цивільного захисту (пункт 1 Положення про ДСНС), інших органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання здійснює галузева система освіти ДСНС, штатна чисельність якої у 2017–2018 роках становила **5 973 од.**, або **8,8 відс.** загальної штатної чисельності системи (**67 606 од.**) (діаграма 1).

Діаграма 1. Штатна чисельність системи ДСНС у 2017–2018 роках



Головним джерелом фінансування діяльності галузевої системи освіти ДСНС є кошти державного бюджету, загальний обсяг яких у 2017–2018 роках становив **1 177 699,9** тис. гривень.

Попередній захід державного зовнішнього фінансового контролю у цій сфері Рахункова палата проводила у **2015** році (постанова Колегії Рахункової палати від **22.06.2015 № 11-2**). Результати попереднього заходу засвідчили, що існуюча в ДСНС система підготовки кадрів у сфері цивільного захисту була недостатньо ефективною, затратною для державного бюджету, не відповідала реальним потребам системи Служби і переважно орієнтувалася на надання платних освітніх послуг. Рахункова палата також звертала увагу на недоліки законодавчих та підзаконних актів, а також на необхідність укладання державних контрактів на виконання державного замовлення та посилення зовнішнього контролю за якістю освітніх послуг. За підсумками аудиту Рахунковою палатою загалом надано **14** рекомендацій Кабінету Міністрів України, МВС та ДСНС, з яких на час проведення цього аудиту (березень – липень 2019 року) виконано **2**, частково виконано **10**, не виконано **2**, що свідчить про недостатній рівень виконання рекомендацій Рахункової палати, які надавалися за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, проведеного у 2015 році (додаток 1).

У зв'язку з вищезазначеним питання ефективності управління бюджетними коштами, виділеними ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, є актуальним і суспільно значущим.

## ***1.2. Мета, предмет, завдання, критерії аудиту, методи збирання та аналізу даних, масштаб аудиту***

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо ефективності управління бюджетними коштами, виділеними ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, їх розпорядниками, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

### **Предмет аудиту:**

бюджетні кошти, передбачені законами України від 21.12.2016 № 1801-VIII "Про Державний бюджет України на 2017 рік" та від 07.12.2017 № 2246-VIII "Про Державний бюджет України на 2018 рік" за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360), їх рух;

нормативно-правові та розпорядчі акти, інші документи, які регламентують діяльність, пов'язану з підготовкою кадрів у сфері цивільного захисту;

планова документація (кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани використання бюджетних коштів, зміни до них та інше), фінансова документація (виписки з банківських рахунків та платіжні доручення), розрахунки до проектів кошторисів, вартості послуг тощо, тендерна документація, договори про закупівлю, бухгалтерська документація (відомості, накладні, акти про приймання-передачу, акти виконаних робіт, видаткові касові ордери, інші первинні документи), облікові реєстри (меморіальні ордери), а також дані, що стосуються бюджетного процесу;

фінансова звітність за формою № 1-дс "Баланс", бюджетна звітність (звіти



про надходження та використання коштів загального фонду, про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги, про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду, про надходження і використання коштів, отриманих на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, про заборгованість за бюджетними коштами); інша звітність, аналітична та статистична інформація (зокрема, звіти про виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 1006360 станом на 01.01.2018 та 01.01.2019, звіти за 2017 та 2018 роки<sup>1</sup> щодо виконання державного замовлення на підготовку фахівців; виконання державного замовлення на підготовку наукових та науково-педагогічних кадрів; виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів; виконання Інститутом державного управління державного замовлення на підготовку робітничих кадрів; виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) та перепідготовку кадрів; виконання Центрами державного замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання); здійснення Центрами методичного супроводу навчання населення діям у надзвичайних, аварійних ситуаціях та в умовах терористичного акту, інше).

**Завдання аудиту:** підвищення ефективності управління бюджетними коштами, що виділяються на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, зокрема, шляхом:

удосконалення нормативно-правового забезпечення для сприяння дотриманню законності, повноти та своєчасності управлінських рішень;

удосконалення організаційного забезпечення як підґрунтя ефективного провадження діяльності;

удосконалення процесу формування, розміщення та виконання державного замовлення як основного засобу державного регулювання задоволення потреб у кваліфікованих кадрах;

підвищення продуктивності, результативності та економності використання бюджетних коштів;

сприяння реалізації рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, проведеного у 2015 році (постанова Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-2);

підвищення дієвості системи внутрішнього контролю.

**Система критеріїв аудиту.** При здійсненні аудиту застосовано сукупність критеріїв, систематизованих за напрямками дослідження та характером причинного зв'язку<sup>2</sup> і спрямованих на виявлення фактів, достатніх для розкриття мети аудиту.

Критеріями аудиту є орієнтири, ідентифіковані як зразки для відповідних процесів.

Визначення критеріїв аудиту здійснено з урахуванням:

- Міжнародного стандарту вищих органів фінансового контролю

---

<sup>1</sup> Інформація щодо бюджетних призначень і статистична інформація з питань кількості загиблих на пожежах за більш тривалий період.

<sup>2</sup> Під терміном "причинний зв'язок" розуміють зв'язок між дією і певним наслідком.

(МС ВОФК) 300 "Фундаментальні принципи здійснення аудиту ефективності";

- аналізу правового забезпечення досліджуваної сфери діяльності і виявлення показників, які вказують на відповідність законам і підзаконним актам;

- опрацювання наукових публікацій та ідентифікації прикладів кращої практики щодо формування і функціонування досліджуваних процесів;

- огляду розпорядчих і регламентуючих документів, аналітичних, звітних і статистичних матеріалів та виявлення для відповідних досліджуваних процесів норм, нормативів, планових показників, інших орієнтирів і зразків.

Обрані критерії ґрунтуються на принципах надійності, об'єктивності, корисності, зрозумілості, порівняльності, повноти та прийнятності.

**Критерії, які використовувалися під час аудиту:**

**щодо оцінки стану нормативно-правового забезпечення:**

- повнота правового забезпечення;

- наявність розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади у сфері аудиту;

- узгодженість регулюючих норм;

**щодо оцінки організаційного забезпечення діяльності:**

- наявність документів дозвільного характеру на право здійснення діяльності;

- наявність освітніх програм, затверджених в установленому порядку;

- наявність державного нагляду (контролю) МОН за діяльністю закладів освіти системи ДСНС;

**щодо оцінки процесу формування, розміщення та виконання державного замовлення:**

- своєчасність формування державного замовлення;

- обґрунтованість розподілу між виконавцями обсягів державного замовлення;

- повнота виконання державного замовлення;

**щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів:**

- обґрунтованість використання бюджетних коштів;

- своєчасність та повнота управлінських рішень щодо управління бюджетними коштами;

- продуктивність як співвідношення між результатами діяльності учасників бюджетного процесу і використаними ними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету;

- результативність як ступінь відповідності фактичних результатів діяльності учасників бюджетного процесу запланованим результатам;

- економність як показник досягнення учасниками бюджетного процесу запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу коштів державного бюджету або досягнення максимального результату при використанні визначеного обсягу цих коштів;

**щодо оцінки стану досягнення мети бюджетної програми та результату:**

- повнота виконання визначених завдань;

- достатність залучених ресурсів для здійснення підготовки кадрів у сфері цивільного захисту;

- забезпечення робочими місцями осіб, які здобували освіту за державним

замовленням;

**щодо дотримання законодавства розпорядниками бюджетних коштів при управлінні та використанні бюджетних коштів:**

законність використання бюджетних коштів;

цільове використання бюджетних коштів.

**Методи збирання даних:** аналіз матеріалів аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, проведеного у 2015 році Рахунковою палатою, та інформації про реагування об'єктів контролю на рекомендації Рахункової палати, які надавалися за його результатами; моніторинг законодавчих, підзаконних та розпорядчих актів, інших документів, які регламентують діяльність, пов'язану з предметом аудиту; моніторинг повідомлень з питань аудиту у засобах масової інформації; аналіз звітності об'єктів контролю, аналітичної, статистичної та іншої інформації, яка стосується предмета аудиту і характеризує результати реалізації бюджетної програми; проведення контрольних заходів на об'єктах контролю; надсилання запитів про надання інформації, документів і матеріалів; отримання усних і письмових відповідей та пояснень від посадових осіб об'єктів контролю.

**Методи аналізу даних,** використані в процесі аудиту, відображено в додатку 2.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту (масштаб аудиту):**

- щодо предмета аудиту – питання, які стосуються:

діяльності центральних органів виконавчої влади, головним завданням яких є забезпечення формування та реалізації державної політики щодо підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, у тому числі руху та використання коштів Державного бюджету України, виділених за КПКВК 1006360;

- часові: 2017–2018 роки (з окремих питань – більш тривалий період);

- територіальні: міста Одеса, Дніпро, Київ, Львів, Миколаїв, Харків і Черкаси, а також Київська область.

**Термін виконання аудиту:** підготовку, проведення аудиту та складання проекту звіту за його результатами здійснено впродовж березня – липня 2019 року.

### **1.3. Обсяг аудиту**

**Обсяг бюджетних коштів.**

Аудитом охоплено питання:

- управління відповідальним виконавцем бюджетної програми (ДСНС) у 2017–2018 роках коштами державного бюджету в обсязі **1 177 699,9 тис. грн** (100 відс. запланованих видатків);

- використання розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня бюджетних коштів в обсязі **831 323,8 тис. грн (77,1 відс. загального обсягу касових видатків (1 077 964,6 тис. гривень).**

**Об'єкти контролю:** ДСНС, Національний університет, Львівський державний університет, Черкаський інститут, Інститут державного управління, Центри у м. Києві, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Львівській, Одеській та Миколаївській областях.

Запити про надання інформації надіслано **МВС** і **МОН**.

За результатами аудиту складено і підписано **12 актів**, у тому числі **два** із зауваженнями, та отримано відповіді на **два** запити щодо надання інформації. Крім того, за порушення абзацу п'ятого частини першої статті 2 та абзацу одинадцятого частини першої статті 10 Закону № 922 на секретаря тендерного комітету Навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області 19.04.2019 складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-14 КУпАП.

#### ***1.4. Загальний аудиторський підхід***

**При проведенні аудиту** застосовано загальні підходи та порядок дій, передбачені Законом України "Про Рахункову палату" (у тому числі і в частині застосування Міжнародних стандартів вищих органів фінансового контролю (ISSAI), передбачених статтею 3 цього Закону) та Регламентом Рахункової палати.

Аудит проводився відповідно до мети аудиту, згідно з визначеною системою критеріїв та у спосіб, передбачений аудиторськими процедурами.

При здійсненні аудиту застосовувався системно-орієнтований підхід і досліджувалися питання оцінки стану управління коштами державного бюджету, повноти і своєчасності прийняття управлінських рішень щодо управління бюджетними коштами, стану нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності на рівні головного розпорядника бюджетних коштів, відповідального виконавця бюджетної програми та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Під час проведення аудиту головна увага приділялася питанням повноти правового забезпечення; узгодженості регулюючих норм; наявності освітніх програм та документів дозвільного характеру на право провадження діяльності; стану внутрішнього контролю; своєчасності формування державного замовлення, обґрунтованості його розподілу між виконавцями та повноти виконання; обґрунтованості використання бюджетних коштів; своєчасності та повноти управлінських рішень щодо управління бюджетними коштами; продуктивності, результативності, економності та законності використання бюджетних коштів; повноти виконання визначених завдань; забезпечення робочим місцем осіб, які здобували освіту за державним замовленням; достатності залучених ресурсів для здійснення підготовки кадрів у сфері цивільного захисту відповідно до встановлених нормативів.

## 2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

### 2.1. Оцінка стану нормативно-правового забезпечення діяльності щодо підготовки кадрів у сфері цивільного захисту

#### Загальна оцінка

Освітня діяльність в Україні здійснюється згідно із законами № 1556, № 2145, від 10.02.1998 № 103/98-ВР "Про професійну (професійно-технічну) освіту" та від 13.05.1999 № 651-XIV "Про загальну середню освіту". У частині підготовки кадрів у сфері цивільного захисту освітня діяльність також регулюється Кодексом цивільного захисту та Законом № 5499. Питання ліцензування цієї діяльності регулюється Законом № 222.

Крім того, діяльність з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту регулюється і низкою підзаконних актів (додаток 3), аналіз яких засвідчив, що відповідне правове забезпечення у 2017–2018 роках активно змінювалося та удосконалювалося, у тому числі шляхом врахування рекомендацій Рахункової палати, наданих за підсумками аудиту, проведеного у 2015 році.

**Аналізом встановлено, що деякі норми Кодексу цивільного захисту, які безпосередньо регламентують діяльність з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту і передбачають визначення окремих процедур (порядків), через 6 років після введення в дію Кодексу<sup>3</sup> все ще потребують нормативно-правового врегулювання.**

Так, частиною третьою статті 90 Кодексу передбачено, що **порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту** визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки, однак на час завершення аудиту нормативно-правовий акт не затверджено<sup>4</sup>.

За відсутності затвердженого порядку **заклади освіти використовують Настанову з організації професійної підготовки та післядипломної освіти осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, затверджену наказом МНС від 01.07.2009 № 444, зміни до якої не вносилися, тобто документ розроблено до прийняття Кодексу цивільного захисту та законів № 1556 і № 2145** (Настанова має ряд неузгодженостей із цими законодавчими актами, а також не враховує як діючу організаційну структуру системи ДСНС, так і взаємовідносини з МВС, у зв'язку з чим визначає інший порядок дій, зокрема під час підготовки та подання пропозицій

<sup>3</sup> Кодекс цивільного захисту набрав чинності 21.11.2012 та введений в дію з 01.07.2013.

<sup>4</sup> Наказ МВС від 21.10.2014 № 1112 "Про затвердження Положення про організацію навчального процесу з функціонального навчання", зареєстрований у Мін'юсті 05.11.2014 за № 1398/26175. Цим Положенням регулюється лише навчальний процес з функціонального навчання, а порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту не передбачений.

щодо державного замовлення, а також визначення виконавців державного замовлення).

**Як наслідок, є ризики недотримання законності, неповноти та несвоєчасності управлінських рішень під час освітнього процесу.**

Водночас аудитом встановлено, що визначені Кабінетом Міністрів України повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту (МВС<sup>5</sup>), і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в цій сфері (ДСНС<sup>6</sup>), не узгоджуються з нормами частини другої статті 17 Кодексу цивільного захисту, яким такі повноваження покладено на один центральний орган виконавчої влади.

*Довідково. Рахунковою палатою за підсумками аудиту, здійсненого у 2015 році, надавалися рекомендації щодо врегулювання зазначених вище питань (додаток 1, рекомендації 1.1 і 2.4), але через недостатність вжитих заходів їх не реалізовано.*

Крім того, **потребують узгодження із Законом № 1556**, у якому застосовується термін "заклад вищої освіти" та замість рівнів акредитації закладів освіти визначаються рівні та ступені вищої освіти, акредитація освітньої програми, **норми Бюджетного кодексу в частині терміна "вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації" та Кодексу цивільного захисту в частині терміна "навчальні заклади"; Закон № 5499 у частині застосування термінів "навчальний заклад", "вищий навчальний заклад" потребує узгодження із законами № 2145 і № 1556**, у яких застосовуються терміни "заклад освіти" та "заклад вищої освіти"; **Постанова № 1134 та Порядок № 567 у частині назв наукових ступенів потребують приведення у відповідність із Законом № 1556; Порядок № 719 у частині терміна "вищі навчальні заклади" потребує приведення у відповідність із Законом № 1556**, у якому застосовується термін "заклад вищої освіти".

Варто звернути увагу на те, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р схвалено Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій. При цьому вирішення питань закладів освіти, навчальних та науково-дослідних установ системи освіти ДСНС передбачено через оптимізацію організаційної структури системи ДСНС на центральному, регіональному, територіальному та об'єктовому рівнях, тобто у Стратегії недостатньо і надто загально висвітлено питання **удосконалення організаційної структури ДСНС у частині галузевої системи освіти**. Не визначено конкретного плану дій для закладів освіти сфери управління ДСНС як в Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженій наказом МВС від 25.11.2016 № 1252, так і Плані заходів щодо реалізації стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, затвердженому наказом ДСНС від 02.03.2017 № 132. **Вказане створює ризики непослідовно реформування**

---

<sup>5</sup> Абзац п'ятий пункту 1 Положення про МВС.

<sup>6</sup> Пункт 1 Положення про ДСНС.

галузевої системи освіти ДСНС, неврахування особливостей діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, а отже, і можливого погіршення роботи системи цивільного захисту в цілому.

*Довідково.* Рахунковою палатою за підсумками аудиту, здійсненого у 2015 році, надавалася МВС рекомендація щодо перегляду разом з ДСНС системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту в контексті завдань Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р (додаток 1, рекомендація 2.1). Цю рекомендацію частково враховано в Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Таким чином, загальний стан нормативно-правового забезпечення є достатнім для провадження діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту. Разом з тим низку нормативно-правових актів, які регулювали питання у цій сфері до прийняття нових законів України "Про вищу освіту" (набрав чинності 06.09.2014) та "Про освіту" (набрав чинності 28.09.2017), на час аудиту (березень – липень 2019 року) так і не приведено у відповідність із вищезазначеними законами. Як наслідок, неузгодженості в нормативно-правовому забезпеченні зумовлюють ризики недотримання законності при ухваленні управлінських рішень, їх неповноти та несвоєчасності виконання.

### **2.1.1. Оцінка стану законодавчого регулювання питань ліцензування діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту**

Відповідно до частини першої статті 24 Закону № 1556 (із змінами) **освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться закладами вищої освіти, науковими установами (для підготовки фахівців ступеня доктора філософії) на підставі ліцензій<sup>7</sup>, які видаються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України згідно з цим Законом.**

Загальні засади ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітньої програми визначено відповідно статтями 43 і 44 Закону № 2145.

Законом № 2145 (частина друга статті 43) встановлено, що **освітня діяльність провадиться на підставі ліцензії, що видається органом ліцензування відповідно до законодавства, зокрема для закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти – центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, яким є МОН.** При цьому ліцензійні умови визначаються окремо для кожного рівня освіти. Ліцензійні умови формуються з урахуванням спеціальних вимог щодо доступності для осіб з особливими освітніми потребами. Вимоги до ліцензійних умов визначаються спеціальними законами (частина третя статті 43 Закону № 2145).

---

<sup>7</sup> Закон України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ "Про освіту", чинний до 28.09.2017, передбачав, що діяльність навчального закладу розпочинається за наявності ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців різних рівнів кваліфікації (частина п'ята статті 18).

Частиною четвертою статті 24 Закону № 1556 встановлено, що **ліцензії видаються окремо за кожною спеціальністю** і можуть бути анульовані з підстав, передбачених цим Законом з урахуванням вимог Закону № 222. Інформація про видачу та анулювання ліцензії вноситься до Єдиної державної електронної бази з питань освіти та Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців<sup>8</sup>. Форма ліцензії на провадження освітньої діяльності, порядок її оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку затверджуються Кабінетом Міністрів України (частина шоста статті 24 Закону № 1556).

**На час проведення аудиту форма ліцензії на провадження освітньої діяльності Кабінетом Міністрів України не затверджена.**

Абзацом першим частини одинадцятої статті 18 Закону № 2145 визначено, що заклади освіти, що провадять освітню діяльність з підвищення кваліфікації працівників, обов'язковість якої передбачена законом<sup>9</sup>, мають отримати ліцензію на відповідну діяльність та/або акредитувати відповідні освітні програми. При цьому згідно з пунктом 6 статті 21 Закону № 222 ліцензії на провадження видів господарської діяльності, що на день набрання чинності цим Законом є чинними, продовжують діяти.

Отже, питання ліцензування діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців, на законодавчому рівні загалом врегульовано. Разом з тим необхідно узгодити окремі законодавчі норми, які регулюють питання уніфікованого порядку ліцензування та отримання ліцензії в електронному вигляді.

### ***2.1.2. Оцінка фактичного стану дотримання закладами освіти, які належать до сфери управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій, вимог законодавства щодо ліцензування освітньої діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту***

Аудит засвідчив, що заклади вищої освіти сфери управління ДСНС за спеціальностями, щодо яких у 2017–2018 роках розміщувалося державне замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту (Національний університет, Черкаський інститут та Львівський державний університет), освітню діяльність провадили на підставі ліцензій.

Разом з тим ліцензування освітньої діяльності Центрів, підпорядкованих територіальним управлінням ДСНС та Київській міській і обласним державним адміністраціям, які є їх співзасновниками, не здійснювалося.

<sup>8</sup> Назва Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, яка застосована у Законі № 1556, не узгоджується із Законом України від 15.05.2003 № 755-IV "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань", згідно з яким реєстр має назву "Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань". Відповідні зміни в частині назви внесено, зокрема, до Закону № 222.

<sup>9</sup> Обов'язковість підвищення кваліфікації працівників сфери цивільного захисту передбачена Кодексом цивільного захисту (статті 90 і 91).



Пояснення щодо підстав неліцензування Центрів:

1) *"За підсумками здійснення організаційно-штатних змін згідно з вимогами наказу ДСНС України від 15.06.2015 № 313 "Про здійснення організаційно-штатних заходів в організаційних структурах ДСНС України" зі структури Центру вилучений навчальний пункт.*

*Статут НМЦ ЦЗ та БЖД Запорізької області, затверджений 02.11.2016 засновниками Центру після здійснених організаційно-штатних змін, не містить провадження освітньої діяльності за отриманою ліцензією з професійно-технічної освіти робітничих кадрів для потреб органів та підрозділів цивільного захисту.*

*Згідно з внесеними у штат, структуру Центру змін та чинний Статут Центру професійно-технічна освіта робітничих кадрів для потреб органів та підрозділів цивільного захисту Центром не проводиться";*

2) *"Проведення функціонального навчання з питань цивільного захисту, проведення спеціальної підготовки осіб, що залучаються підприємствами, установами та організаціями (в тому числі на умовах договору) до проведення інструктажів, навчання і перевірки знань з питань цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки не є під ліцензійними видами освітньої діяльності, тому не потребують наявності або отримання ліцензії на зазначені види діяльності. Засади зазначеної діяльності визначені постановами Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819 "Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту" та від 26.06.2013 № 444 "Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях".*

Аналіз законодавчих і підзаконних актів, які регулюють це питання, спростовує такі підстави та свідчить про необхідність ліцензування освітньої діяльності, яка проводиться Центрами.

Так, Кодекс цивільного захисту визначає, що **підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту** за відповідними професіями, спеціальностями (спеціалізаціями), освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями здійснюються **навчальними закладами цивільного захисту**, що утворюються відповідно до законодавства та є закладами державної форми власності (частина перша статті 90); для **навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту**, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, спільно з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування **утворюються навчально-методичні центри сфери цивільного захисту** (частина перша статті 91).

Центри – юридичні особи. Згідно з частиною першою статті 22 Закону № 2145 юридична особа має статус закладу освіти, якщо основним видом її діяльності є освітня діяльність. Освітня діяльність вважається основним видом діяльності, якщо надходження на цей вид діяльності та/або від цього

виду діяльності перевищують половину загальних надходжень цієї юридичної особи (фізичної особи-підприємця).

*Довідково.* Частка видатків Центрів, які здійснювалися у 2017–2018 роках на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) за рахунок загального фонду державного бюджету (219 589,2 тис. грн), у їх загальному обсязі видатків, здійснених у цей період (274 742,8 тис. грн), становила 79,9 відсотка.

Згідно з пунктом 1 Типового положення № 835 **Територіальні курси цивільного захисту та безпеки життєдіяльності** (далі – Територіальні курси), **Центри** належать до навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту, утворюються для навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, забезпечують надання інших освітніх послуг та методичний супровід суб'єктів господарювання, що проводять навчання населення діям у надзвичайних, аварійних ситуаціях та в умовах терористичного акту.

*Довідково.* Відповідно до термінології, яка визначена у статті 1 Закону № 2145:

**освітня послуга** – комплекс визначених законодавством, освітньою програмою та/або договором дій суб'єкта освітньої діяльності, що мають визначену вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання;

**освітня програма** – єдиний комплекс освітніх компонентів (предметів вивчення, дисциплін, індивідуальних завдань, контрольних заходів тощо), спланованих і організованих для досягнення визначених результатів навчання;

**результати навчання** – знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, набуті у процесі навчання, виховання та розвитку, які можна ідентифікувати, спланувати, оцінити і виміряти та які особа здатна продемонструвати після завершення освітньої програми або окремих освітніх компонентів.

Таким чином, виходячи з пункту 1 Типового положення № 835, здійснення Територіальними курсами та Центрами навчання з питань цивільного захисту, надання інших освітніх послуг і методичного супроводу в зазначеній сфері є нерозривним процесом освітньої діяльності, спрямованої на організацію, забезпечення та реалізацію освітнього процесу з питань цивільного захисту.

Відповідно до пункту 5 Типового положення № 835 **основним завданням Центрів, Територіальних курсів є функціональне навчання**<sup>10</sup>, яке забезпечує набуття та систематичне оновлення особами, які належать до керівного складу та фахівців, спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту, про що зазначено у статутах, на підставі яких діють Центри та Територіальні курси.

**Особи керівного складу та фахівці** органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, **зобов'язані**

---

<sup>10</sup> Згідно з пунктом 8 Порядку № 819 **функціональне навчання** – це навчання осіб, які за класифікацією професій належать до керівників, професіоналів і фахівців, з метою набуття та систематичного оновлення спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту.

проходити функціональне навчання у перший рік призначення на посаду і періодично один раз на три-п'ять років, про що зазначено у пункті 10 Порядку № 819.

Згідно з частиною третьою статті 18 Закону № 2145 **головними складниками освіти дорослих є:**

- післядипломна освіта;
- професійне навчання працівників;
- курси перепідготовки та/або підвищення кваліфікації<sup>11</sup>;
- безперервний професійний розвиток;
- будь-які інші складники, що передбачені законодавством, запропоновані суб'єктом освітньої діяльності або самостійно визначені особою.

Отже, враховуючи викладене та оскільки навчання осіб керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, здійснюється шляхом функціонального навчання та практичної підготовки, **функціональне навчання є складником освіти для дорослих.**

Відповідно до частини шостої статті 18 Закону № 2145 **післядипломна освіта включає:**

- *спеціалізацію* – профільну спеціалізовану підготовку з метою набуття особою здатності виконувати завдання та обов'язки, що мають особливості в межах спеціальності;
- *перепідготовку* – освіту дорослих, спрямовану на професійне навчання з метою оволодіння іншою (іншими) професією (професіями);
- *підвищення кваліфікації* – набуття особою нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;
- *стажування* – набуття особою практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у певній професійній діяльності або галузі знань.

Згідно з пунктом 20 Типового положення № 835 **педагогічні працівники Центрів, Територіальних курсів підлягають атестації** відповідно до чинного законодавства.

У пунктах 14 і 16 Порядку № 819 зазначено, що **функціональне навчання проводиться з відривом від виробництва із збереженням заробітної плати.** Особам, які пройшли функціональне навчання, **видається посвідчення встановленого зразка** (зразок посвідчення наведено в додатку 2 до Порядку № 819). Відповідний запис про навчання вноситься у трудову книжку.

Отже, функціональне навчання є різновидом післядипломної освіти.

Таким чином, з урахуванням основних завдань, компетенцій та прав

---

<sup>11</sup> Післядипломна освіта передбачає набуття нових та вдосконалення раніше набутих компетентностей на основі здобутої вищої, професійної (професійно-технічної) або фахової передвищої освіти та практичного досвіду. Курси підвищення кваліфікації проводяться для набуття здобувачем освіти нових компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань (частини п'ята та дев'ята статті 18 Закону № 2145).

**Центрів, Територіальних курсів, які затверджені Типовим положенням № 835<sup>12</sup>, освітня діяльність є основною діяльністю Центрів, Територіальних курсів. Враховуючи вищевикладене, а також законодавчі засади утворення і діяльності Центрів та Територіальних курсів, надання ними освітніх послуг має здійснюватися на підставі ліцензій на провадження освітньої діяльності.**

---

<sup>12</sup> Згідно з розділом I Типового положення № 835 Центри є державними установами, що виконують завдання у складі єдиної державної системи цивільного захисту щодо навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, та проводять методичний супровід підприємств, установ і організацій з питань організації заходів цивільного захисту та навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях та в умовах терористичного акту.

**Згідно з Типовим положенням № 835** основними завданнями Центрів є проведення функціонального навчання; надання допомоги керівному складу територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок з питань підготовки та проведення командно-штабних навчань і штабних тренувань з органами управління та силами цивільного захисту; здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням на суб'єктах господарювання спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту, практичною підготовкою працівників до дій у надзвичайних ситуаціях; проведення консультацій з питань планування діяльності для суб'єктів забезпечення цивільного захисту; здійснення методичного супроводу суб'єктів господарювання, що проводять навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях та в умовах терористичного акту; проведення спеціальної підготовки осіб, які залучаються підприємствами, установами, організаціями до проведення інструктажів, навчання і перевірки знань з питань цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.

Відповідно до основних завдань Центри у межах компетенцій формують щорічні пропозиції щодо обсягів навчання; укладають з юридичними та фізичними особами контракти на проведення навчання; визначають зміст навчання; організують навчальний процес, його навчально-методичне забезпечення та ведуть облік осіб, які пройшли навчання; забезпечують навчання посадових осіб підприємств, установ, організацій з питань пожежної безпеки; проводять курси базової підготовки; проводять просвітницькі і практично-навчальні заходи з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

Крім того, Центри мають право, зокрема, надавати освітні послуги за державним замовленням, а також на договірних умовах; видавати документи встановленого зразка про проходження навчання; надавати послуги згідно з переліком платних послуг, які можуть надаватися начальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти; встановлювати обсяги та терміни надання освітніх послуг; визначати форми реалізації навчального процесу.

Водночас Центри мають право, зокрема, надавати освітні послуги за державним замовленням, а також на договірних умовах; видавати документи встановленого зразка про проходження навчання; надавати послуги згідно з переліком платних послуг, які можуть надаватися начальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти; встановлювати обсяги та терміни надання освітніх послуг; визначати форми реалізації навчального процесу.

У свою чергу, **Центри зобов'язані, зокрема, забезпечувати на належному рівні організацію навчального процесу, виконання умов державного замовлення та договірних зобов'язань з надання освітніх послуг, виконання навчально-методичної роботи, надання інформаційних послуг.**

### ***2.1.3. Оцінка стану законодавчого регулювання питань акредитації освітніх програм для здійснення освітньої діяльності***

Відповідно до статті 18 Закону № 2145 вимогою до здійснення освітньої діяльності є необхідність акредитації освітніх програм. Крім того, статтею 7 Закону № 1556 встановлено, що документ про вищу освіту державного зразка видається закладом вищої освіти тільки за акредитованою освітньою програмою. Порядок акредитації освітньої програми визначено статтею 25 Закону № 1556. Форма сертифіката про акредитацію, порядок його оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку затверджуються Кабінетом Міністрів України (частина шоста статті 25 Закону № 1556).

Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2015 № 1117 затверджено форму сертифіката про акредитацію освітньої програми та Порядок оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку сертифікатів про акредитацію освітньої програми.

### ***2.1.4. Оцінка фактичного стану дотримання закладами освіти системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій вимог законодавства щодо акредитації освітніх програм***

Аудит засвідчив, що заклади вищої освіти системи ДСНС з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту (Національний університет, Черкаський інститут та Львівський державний університет) провадять освітню діяльність за акредитованими освітніми програмами у порядку, встановленому чинним законодавством.

Водночас Центрами **акредитація освітньої програми**<sup>13</sup> щодо підвищення кваліфікації (функціонального навчання) відповідно до вимог частини одинадцятої статті 18 Закону № 2145 **не здійснюється**. При цьому програми для організації проведення Центрами функціонального навчання затверджуються **керівником ДСНС** – для потреб центральних органів виконавчої влади та **керівниками територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту** – для потреб органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання (пункт 12 Порядку № 819).

Документи про освіту державного зразка закладами освіти ДСНС видавалися лише виконавцями державного замовлення з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, які пройшли акредитацію освітніх програм (Національним університетом, Львівським державним університетом та їх відокремленими підрозділами).

---

<sup>13</sup> Згідно частини другої статті 44 Закону № 2145, акредитація освітньої програми є добровільною і проводиться за ініціативою закладу освіти. Освітня програма акредитується у разі, якщо це передбачено спеціальним законом. Засади акредитації освітніх програм визначаються спеціальними законами.

Водночас особам, що пройшли підвищення кваліфікації (функціональне навчання), видавалося посвідчення встановленого Порядком № 819 зразка (Інститутом державного управління і Центрами).

Отже, закладами освіти ДСНС (Центрами) не забезпечено акредитації освітніх програм у порядку, визначеному частиною одинадцятою статті 18 Закону № 2145, що суттєво послаблює зовнішній контроль за дотриманням закладами, які надають освітні послуги, стандартів освітньої діяльності. При цьому є необхідність приведення низки підзаконних актів, зокрема Порядку № 819, у відповідність із вимогами законів № 1556 і № 2145.

### **2.1.5. Оцінка стану законодавчого регулювання питань формування, розміщення та виконання державного замовлення**

Особливості відносин, що виникають у зв'язку із формуванням і розміщенням державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, регулює Закон № 5499.

*Довідково. Згідно зі статтею 1 Закону № 5499:*

*державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів – засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей;*

*державний замовник – міністерство, інший центральний орган виконавчої влади, Національна академія наук України, галузеві національні академії наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інший визначений Кабінетом Міністрів України державний орган – головний розпорядник бюджетних коштів;*

*виконавець державного замовлення – вищий, професійно-технічний навчальний заклад, заклад післядипломної освіти, наукова установа державної та комунальної форми власності, які пройшли конкурсний відбір та з якими укладено державний контракт на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за державним замовленням.*

Частиною першою статті 2 Закону № 5499 передбачено, що державне замовлення формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та інших державних замовників з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі.

Координація діяльності державних замовників щодо розміщення та виконання державного замовлення здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення.

Частиною третьою статті 2 Закону № 5499 встановлено, що державні замовники подають до 1 грудня поточного року центральному органу

**виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, пропозиції до проекту державного замовлення на наступний за плановим рік та наступні два бюджетні періоди у натуральному та вартісному виразах відповідно до затверджених критеріїв у розрізі освітньо-кваліфікаційних рівнів, галузей знань і спеціальностей з урахуванням середньострокового прогнозу.**

**Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, визначає зведені проектні обсяги державного замовлення, подає їх центральному органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної бюджетної політики для включення їх до проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік.**

**Після набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік державні замовники подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, пропозиції до проекту державного замовлення на плановий рік з визначенням показників середньорічної чисельності, орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, а також обсягів видатків, передбачених Державним бюджетом України на зазначені цілі, та відповідні обґрунтування щодо наданих пропозицій (частина четверта статті 2 Закону № 5499).**

Орієнтовна середня вартість підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта розраховується відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України (частина п'ята статті 2 Закону № 5499).

*Довідково. Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346.*

Порядок формування державного замовлення, який передбачає, зокрема, механізм складення середньострокового прогнозу, затверджується Кабінетом Міністрів України (частина шоста статті 2 Закону № 5499).

*Довідково. Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306.*

Відповідно до частини сьомої статті 2 Закону № 5499 державне замовлення разом з прогнозними загальними обсягами натуральних показників державного замовлення за освітньо-кваліфікаційними та науковими рівнями на наступні за плановим два бюджетні періоди щороку затверджується окремим рішенням Кабінету Міністрів України.

Крім того, цією частиною визначено, що у разі виникнення потреби у внесенні змін до затверджених обсягів державного замовлення на поточний рік державні замовники подають не пізніше 1 листопада зазначеного року центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, відповідні пропозиції.

Внесення змін до натуральних показників державного замовлення без

збільшення їх загальних обсягів за освітньо-кваліфікаційними та науковими рівнями здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, за обґрунтованим поданням державного замовника. Внесення інших змін до обсягів державного замовлення здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення.

Згідно з частиною третьою статті 91 Кодексу цивільного захисту, пунктом 18 Порядку № 819 **функціональне навчання осіб керівного складу та фахівців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування проводиться відповідно до державного замовлення за рахунок коштів державного бюджету, які фактично передбачаються ДСНС.**

Частиною першою статті 3 Закону № 5499 встановлено: **розміщення державного замовлення здійснюється державними замовниками на конкурсних засадах у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти.**

*Довідково. Порядок розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363.*

*Згідно з абзацом другим пункту 8 цього Порядку основними критеріями відбору виконавців державного замовлення є, зокрема, наявність ліцензії на провадження освітньої діяльності за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем або відповідним рівнем вищої освіти, сертифіката про акредитацію спеціальності або освітньої (освітньо-професійної, освітньо-наукової чи освітньо-творчої) програми.*

Частиною другою статті 3 Закону № 5499 **передбачено виняток для служби цивільного захисту щодо необхідності проведення конкурсу з метою розміщення державного замовлення державними замовниками.**

Отже, Законом № 5499 передбачена можливість розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, **без необхідності проведення конкурсу.**

Аудитом встановлено, що відповідно до статті 3 Закону № 5499 державним замовником у період 2017–2018 років конкурс з метою розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, не проводився.

Разом з тим частиною третьою статті 3 Закону № 5499 передбачено обов'язкове укладання державним замовником із виконавцем державного замовлення державного контракту, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін та регулюються взаємовідносини замовника і виконавця. При цьому Закон № 5499 не містить жодних винятків щодо обов'язковості укладання державного контракту.

Водночас аудит засвідчив, що державним замовником із виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, діяльність яких пов'язана



з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, державні контракти протягом 2017 – 2018 років не уклалися, отже, відповідні економічні і правові зобов'язання сторін не визначалися та їх взаємовідносини не регулювалися згідно з вимогами частини третьої статті 3 Закону № 5499.

Оцінку фактичного стану формування, розміщення та виконання у 2017–2018 роках державного замовлення на підготовку фахівців у сфері цивільного захисту наведено в розділі 2.3 Звіту.

## 2.2. Оцінка стану організаційного забезпечення діяльності щодо підготовки кадрів у сфері цивільного захисту

### 2.2.1. Суб'єкти відносин

Взаємодію суб'єктів відносин, пов'язаних з освітньою діяльністю у сфері цивільного захисту, відображено на схемі 1.

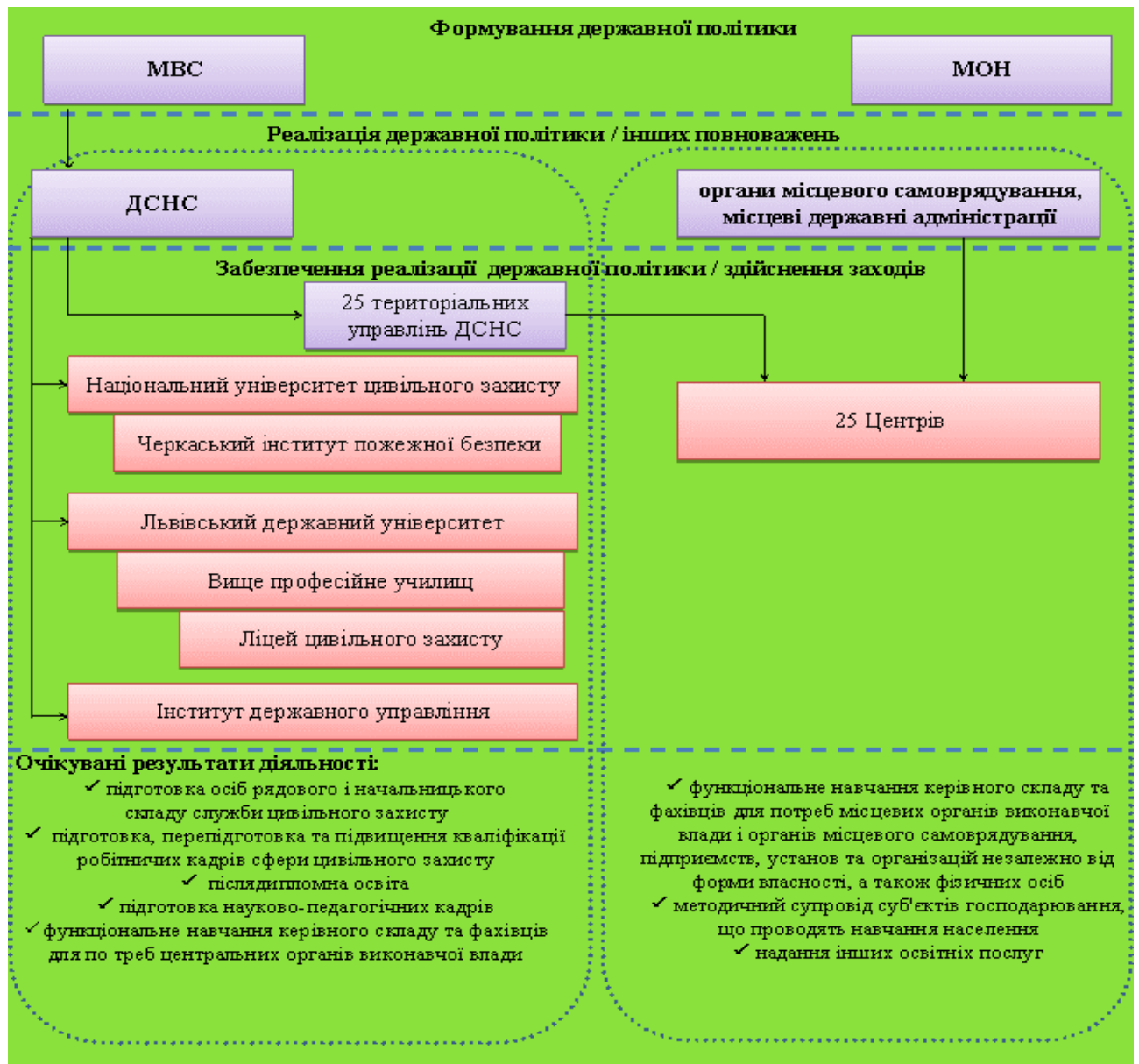


Схема 1. Суб'єкти відносин, пов'язані з освітньою діяльністю у сфері цивільного захисту, та їх взаємодія

Суб'єктами відносин, пов'язаними з освітньою діяльністю<sup>14</sup> у сфері цивільного захисту, є:

**МОН** – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти (абзац другий пункту 1 Положення про МОН);

**МВС** – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту (абзац п'ятий пункту 1 Положення про МВС), а також є державним замовником та головним розпорядником бюджетних коштів;

**ДСНС** – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України і що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (пункт 1 Положення про ДСНС), до сфери його управління належать заклади освіти;

**територіальні управління ДСНС** (25 головних управлінь/управлінь), яким підпорядковано Центри та через яких Центрам спрямовуються кошти державного бюджету;

**органи місцевого самоврядування<sup>15</sup> та місцеві державні адміністрації<sup>16</sup>** – співзасновники Центрів, закріплюють за ними на праві оперативного управління споруди та інше майно, необхідне для забезпечення діяльності Центрів; визначають щорічну потребу в навчанні керівного складу та фахівців (у тому числі для суб'єктів господарювання), діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, а також забезпечують періодичність його проведення.

**Зклади вищої освіти, безпосередньо підпорядковані ДСНС:**

➤ **Національний університет**, до складу якого входить як відокремлений структурний підрозділ **Черкаський інститут**.

Національний університет складає розрахунки, потребу, проекти кошторисів, бухгалтерську, фінансову та бюджетну звітність без урахування відокремленого підрозділу.

*Довідково. Згідно із Статутом Національного університету цивільного захисту України (підпункт 1.14) Черкаський інститут провадить свою діяльність відповідно до положення, що погоджується з ДСНС та затверджується ректором Національного університету. Безпосереднє управління діяльністю Черкаського інституту здійснює його керівник – начальник, який проходить службу цивільного захисту та підпорядковується безпосередньо ректорові університету.*

*Статутом Національного університету цивільного захисту України (підпункт 1.9) визначено, що окремим структурним підрозділам університету рішенням ДСНС можуть*

<sup>14</sup> Освітня діяльність – діяльність суб'єкта освітньої діяльності, спрямована на організацію, забезпечення та реалізацію освітнього процесу у формальній та/або неформальній освіті (пункт 17 частини першої статті 1 Закону № 2145).

<sup>15</sup> До відання виконавчих органів місцевого самоврядування належать повноваження, зокрема, щодо організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із цивільним захистом на відповідній території (пункт 3 статті 36 Закону № 280).

<sup>16</sup> Місцевим державним адміністраціям належать повноваження щодо здійснення заходів, пов'язаних із цивільним захистом на відповідній території (пункт 2 статті 27 Закону № 586).

бути надані окремі права юридичної особи. Відповідно до Положення про Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України (підпункт 8.1) інститут функціонує як відокремлений структурний підрозділ університету, що має права фінансово-господарської самостійності.

➤ **Львівський державний університет**, у структурі якого функціонують як відокремлені структурні підрозділи **Вище професійне училище та Ліцей цивільного захисту**;

➤ **Інститут державного управління**;

**25 Центрів**, підпорядкованих територіальним управлінням ДСНС (Служба є їх засновником, а співзасновниками – місцеві державні адміністрації). У структурі Центрів також функціонують як відокремлені структурні підрозділи Територіальні курси, які утворено рішеннями ДСНС за пропозицією органів місцевого самоврядування.

Таким чином, **аудитом встановлено, що за складом суб'єктів відносин із підготовки кадрів у сфері цивільного захисту система освіти ДСНС має загальнодержавний, а не галузевий характер, оскільки, зокрема, забезпечує діяльність із підготовки кадрів у сфері цивільного захисту як для задоволення потреб системи ДСНС та центральних органів виконавчої влади (завдання реалізують заклади вищої освіти), так і місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання (завдання реалізують Центри). При цьому співзасновниками Центрів, фінансування яких здійснюється за КПКВК 1006360 (відповідальний виконавець бюджетної програми – ДСНС), є місцеві державні адміністрації.**

### **2.2.2. Оцінка фактичного стану забезпечення освітнього процесу**

Аудит засвідчив окремі факти і недоліки щодо організації освітнього процесу, а саме:

➤ **недотримання вимог Положення** про організацію навчального процесу з функціонального навчання, затвердженого наказом МВС від 21.10.2014 № 1112 та зареєстрованого в Мін'юсті 05.11.2014 за № 1398/26175 (далі – Положення № 1112):

**Центром в Одеській області:**

- **журнали обліку методичного супроводу** з підготовки та проведення занять з практичної підготовки не зшиваються, сторінки не нумеруються, у графі "Посада, прізвище осіб, з якими проведено заняття" посада особи, яка пройшла навчання, не зазначається, що унеможлиблює визначення категорії осіб, з якою проведено навчання;

- **журнали обліку занять** не зшиваються і сторінки не нумеруються;

**Ізмаїльськими міськими курсами III категорії** (відокремлений підрозділ Центру в Одеській області) **журнали персонального обліку слухачів з функціонального навчання та виданих їм посвідчень про функціональне навчання у сфері цивільного захисту за 2017, 2018 роки велися за формою, що не відповідає вимогам Положення № 1112** (у графі "Підпис про отримання посвідчення" наявний підпис однієї особи за посвідченнями, виписаними

на різних осіб (встановлено 40 випадків), при цьому в журналі не зазначаються ні посада, ні повне прізвище та ім'я слухача, що отримав посвідчення про проходження навчання у сфері цивільного захисту);

**Навчально-консультаційним пунктом м. Подільськ і Білгород-Дністровськими міськими курсами III категорії** (відокремлені підрозділи Центру в Одеській області) журнали персонального обліку слухачів з функціонального навчання та виданих їм посвідчень про функціональне навчання ведуться за формою, що не відповідає вимогам Положення № 1112;

**Навчально-консультаційним пунктом м. Подільськ** (відокремлений підрозділ Центру в Одеській області) у журналах обліку методичного супроводу з підготовки та проведення занять з практичної підготовки в графі "Посада, прізвище осіб, з якими проведено заняття" посада особи та прізвище осіб, які пройшли навчання, не зазначаються, що унеможлиблює визначення категорії осіб, з якою проведено навчання.

### ***2.3. Оцінка процесу формування, розміщення та виконання державного замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту***

Державне замовлення як засіб регулювання в системі галузевої освіти ДСНС на час аудиту мало формальний характер, що спричинено неналежною організацією як МВС, так і ДСНС процесу його формування, розміщення та виконання.

Недостатнім є і контроль ДСНС та органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування за діяльністю виконавців державного замовлення у частині реалізації планів комплектування слухачами.

#### ***2.3.1. Оцінка процесу формування та розміщення державного замовлення***

**Державне замовлення як засіб державного регулювання задоволення потреб економіки та суспільства у кваліфікованих кадрах, підвищення освітнього та наукового потенціалу нації, забезпечення конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей (пункт 1 частини першої статті 1 Закону № 5499) формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення (Мінекономрозвитку<sup>17</sup>), за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та інших державних замовників**

---

<sup>17</sup> Положенням про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (абзац третій пункту 1), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, встановлено, що Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів.

(за КПКВК 1006360 – МВС)<sup>18</sup> з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків Державного бюджету України на зазначені цілі (абзац перший частини першої статті 2 Закону № 5499). Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 № 306.

**Процес формування державного замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту на 2017 і 2018 роки відображено в додатку 4.**

Аудит засвідчив, що **процес формування державного замовлення розпочинався за п'ять місяців до встановленого строку (01.12.2016 і 01.12.2017)<sup>19</sup> та подання пропозицій Мінекономрозвитку проекту державного замовлення на 2017 і 2018 роки:**

1) щодо підготовки фахівців та науково-педагогічних кадрів, професійно-технічного навчання (первинної професійної підготовки), підвищення кваліфікації та перепідготовки робітничих кадрів у сфері цивільного захисту **формування прогнозних показників потреби розпочалося у 2017–2018 роках згідно з дорученнями Голови ДСНС, якими зобов'язано:**

1.1) керівників головних управлінь (управлінь) ДСНС в областях та м. Київ, організаційних структур Оперативно-рятувальної служби та закладів освіти цивільного захисту **надати прогнозні показники потреби щодо:**

- **підготовки фахівців та науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти цивільного захисту (для узагальнення Науково-методичним центром, який перебуває у структурі Національного університету);**

- **професійно-технічного навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки робітничих кадрів сфери цивільного захисту (для узагальнення Департаментом реагування на надзвичайні ситуації апарату ДСНС);**

1.2) Науково-методичний центр **узагальнити отримані прогнозні показники потреби на підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів у закладах вищої освіти цивільного захисту, а також довести їх до закладів вищої освіти цивільного захисту;**

1.3) ректорів закладів вищої освіти цивільного захисту **забезпечити подання до Науково-методичного центру пропозицій** для формування державного замовлення;

1.4) Науково-методичний центр **узагальнити пропозиції, отримані**

<sup>18</sup> Державним замовником згідно з пунктом 2 частини першої статті 1 Закону № 5499 є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, галузеві національні академії наук, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інші визначені Кабінетом Міністрів України державні органи – головні розпорядники бюджетних коштів.

<sup>19</sup> Відповідно до пункту 9 Порядку № 306 державні замовники подають щороку до 1 грудня Мінекономрозвитку пропозиції щодо проекту державного замовлення на рік, що настає за плановим роком, та наступні два бюджетні періоди у натуральному та вартісному виразі за встановленою формою з урахуванням критеріїв формування державного замовлення, середньострокового прогнозу, а також відповідні обґрунтування.

від закладів вищої освіти цивільного захисту, та подати їх до Департаменту персоналу апарату ДСНС.

Крім того, цими дорученнями Голови ДСНС Департамент персоналу та Департамент реагування на надзвичайні ситуації апарату ДСНС зобов'язано **узагальнені прогнозні показники подати МВС і Мінекономрозвитку;**

2) щодо функціонального навчання (підвищення кваліфікації цільового призначення) керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, **формування прогнозних показників потреби розпочалося у 2017–2018 роках після звернення ДСНС до Інституту державного управління та Центрів в областях про надання відповідних пропозицій:**

2.1) **Центри зверталися до обласних державних адміністрацій** (структурних підрозділів з питань цивільного захисту) з аналогічним запитом;

2.2) **обласними державними адміністраціями** на підставі пропозицій щодо потреби у функціональному навчанні, отриманих на запити від голів районних державних адміністрацій, міських голів, начальників спеціалізованих служб цивільного захисту областей, керівників структурних підрозділів облдержадміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в областях, **затверджувалися плани комплектування слухачами**, які, зокрема, містили графіки навчання. **У подальшому вони доводилися до відома Центрів і вищезазначених замовників;**

2.3) **Центри** після опрацювання заявок (потреби), отриманих від обласних державних адміністрацій, **визначали необхідний обсяг бюджетного фінансування** та надсилали оформлені в установленому порядку пропозиції ДСНС.

Отже, **участь ДСНС у формуванні державного замовлення на функціональне навчання полягала лише у визначенні необхідного обсягу бюджетного фінансування;**

2.4) **Інститутом державного управління з метою формування державного замовлення на функціональне навчання ініціювалися звернення ДСНС до міністерств**, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів **щодо визначення потреби** у двотижневому навчанні керівного складу та фахівців з питань цивільного захисту;

2.5) на підставі отриманих пропозицій **Інститутом розроблявся план комплектування слухачами**, який, зокрема, включав графік навчання;

2.6) **після погодження з державними органами плану комплектування слухачами ДСНС надсилала його МВС у формі проекту розпорядження Уряду для подальшого подання Кабінету Міністрів України;**

*Довідково. Плани комплектування слухачами Інституту державного управління затверджено Розпорядженням № 611-р – на 2017 рік в обсязі 421 особа, Розпорядженням № 962-р – на 2018 рік в обсязі 426 осіб;*

3) **пропозиції ДСНС щодо обсягів державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за КПКВК 1006360 у натуральних та вартісних показниках надсилалися МВС (державному замовникові) і Мінекономрозвитку**

**щороку до 1 грудня** (листи від 24.11.2016 № 03-17462/285 і від 24.11.2017 № 03-16688/285).

Водночас відповідно до Закону № 5499 (абзац перший частини третьої статті 2)<sup>20</sup> пропозиції до проекту державного замовлення мають подаватися державним замовником (МВС) Мінекономрозвитку.

За інформацією МВС (лист від 17.05.2019 № 22/2-2644), пропозиції до державного замовлення на 2017 і 2018 роки у частині КПКВК 1006360 надіслано Міністерством до Мінекономрозвитку як копії листів ДСНС.

**Таким чином, МВС як державний замовник участь у процесі формування державного замовлення брало лише на стадії підготовки відповідних проектів розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо планів комплектування слухачами Інституту державного управління.**

Державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за КПКВК 1006360 щодо обсягів їх прийому та випуску затверджувалося на 2017 рік – Постановою № 511, на 2018 рік – Постановою № 556.

Разом з тим аудит засвідчив, що Інститут державного управління, а також Центри в областях через короткостроковість навчання провадять освітню діяльність цілорічно, у зв'язку з чим підвищення кваліфікації (функціональне навчання) ними проводилося до затвердження державного замовлення, зокрема станом на 01.07.2017 таке навчання пройшли **16 770 осіб**, станом на 01.07.2018 – **17 129 осіб**.

**Отже, формування державного замовлення завершувалося через півроку після початку навчального процесу Інститутом державного управління і Центрами, що свідчить про формальність затвердження державного замовлення на функціональне навчання (підвищення кваліфікації).**

Аудитом встановлено, що у **2017 – 2018 роках** Черкаський інститут випуск курсантів (фахівців) здійснював у червні (накази від 10.06.2017 № 210 – **167 бакалаврів**, від 10.06.2017 № 211 – **14 спеціалістів**, від 09.06.2017 № 207 – **4 бакалавра** та **39 спеціалістів** (заочна форма навчання), від 04.06.2018 № 208о/с – **140 бакалаври**, від 08.06.2018 № 217о/с – **17 бакалаврів** (заочна форма навчання)), тобто до затвердження рішеннями Кабінету Міністрів України державного замовлення, яке містить показники обсягів випуску. Зазначене також свідчить про формальний підхід до затвердження державного замовлення на випуск закладами вищої освіти курсантів (фахівців).

Таким чином, **формування державного замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту на 2017 і 2018 роки як центральним**

---

<sup>20</sup> Законом № 5499 (абзац перший частини третьої статті 2) встановлено, що державні замовники подають до 1 грудня поточного року центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення, пропозиції до проекту державного замовлення на наступний за плановим рік та наступні два бюджетні періоди у натуральному та вартісному виразах відповідно до затверджених критеріїв у розрізі освітньо-кваліфікаційних рівнів, галузей знань і спеціальностей з урахуванням середньострокового прогнозу.

органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного замовлення (Мінекономрозвитку), так і державними замовниками (за КПКВК 1006360 – МВС) здійснювалося формально. При цьому саме державне замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту формувалося ДСНС у межах видатків державного бюджету, які передбачалися на утримання закладів освіти, у результаті обсяг використаних коштів не залежить від обсягів державного замовлення. Як наслідок, у цей період у розрізі окремих закладів освіти системи ДСНС не реалізовано можливості підготовки кадрів за державним замовленням щодо прийому 136 осіб та випуску 220 осіб, підвищення кваліфікації (функціонального навчання) 2 322 осіб. Водночас у розрізі інших закладів освіти понадпланово здійснювалося навчання більш як 200 осіб і підвищення кваліфікації (функціональне навчання) 1 630 осіб.

### 2.3.2. Оцінка стану підготовки кадрів за державним замовленням для системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, а також підвищення кваліфікації (післядипломну освіту фахівців з вищою освітою) для системи ДСНС (далі – підготовка кадрів для системи ДСНС) у 2017–2018 роках здійснювали відомчі заклади освіти (Національний університет та його відокремлений структурний підрозділ Черкаський інститут, Львівський державний університет та його відокремлений структурний підрозділ Вище професійне училище).

Узагальнені звітні дані ДСНС про державне замовлення на 2017 і 2018 роки на підготовку кадрів для системи ДСНС, а також про стан його виконання наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

#### Стан виконання державного замовлення на 2017 і 2018 роки на підготовку кадрів для системи ДСНС

осіб

Освітній рівень	Прийом					Випуск				
	план <sup>1)</sup>	план зі змінами <sup>2)</sup>	відхилення, +/-	виконано <sup>3)</sup>	відхилення, +/-	план <sup>4)</sup>	план зі змінами <sup>5)</sup>	відхилення, +/-	виконано <sup>6)</sup>	відхилення, +/-
2017 рік										
Молодший спеціаліст	68	68	0	68	0	90	90	0	90	0
Бакалавр	517	491	-26	490	-1	728	635	-93	635	0
Спеціаліст <sup>7)</sup>	x	x	x	x	x	195	191	-4	191	0
Магістр	190	189	-1	189	0	63	62	-1	62	0
Ад'юнкт	25	25	0	25	0	24	17	-7	17	понад-планово
Докторанти	3	3	0	2	-1	2	2	0	0	-2
Робітничі кадри	1010	942	-68	942	понад-планово	927	927	0	927	понад-планово
Підвищення кваліфікації	1 554	1 554	0	1 554	понад-планово	1 554	1 554	0	1 554	понад-планово
<b>Всього</b>	<b>3 367</b>	<b>3 272</b>	<b>-95</b>	<b>3 270</b>	<b>-2</b>	<b>3 583</b>	<b>3 478</b>	<b>-105</b>	<b>3 476</b>	<b>-2</b>
2018 рік										
Молодший спеціаліст	83	83	0	83	0	89	89	0	89	0



Освітній рівень	Прийом					Випуск				
	план <sup>1)</sup>	план зі змінами <sup>2)</sup>	відхилення, +/-	виконано <sup>3)</sup>	відхилення, +/-	план <sup>4)</sup>	план зі змінами <sup>5)</sup>	відхилення, +/-	виконано <sup>6)</sup>	відхилення, +/-
Бакалавр	538	539	1 <sup>8)</sup>	539	0	587	522	-65	522	0
Спеціаліст <sup>7)</sup>	х	х	х	х	х	14	14	0	14	0
Магістр	211	210	-1 <sup>8)</sup>	210	0	137	131	-6	131	0
Ад'юнкт	18	18	0	18	0	21	18	-3	18	0
Докторанти	2	2	0	2	0	2	2	0	2	0
Робітничі кадри	915	915	0	876	-39	903	903	0	864	-39
Підвищення кваліфікації	1 713	1 713	0	1 713	понад-планово	1 713	1 713	0	1 713	понад-планово
<b>Всього</b>	<b>3 480</b>	<b>3 480</b>	<b>0</b>	<b>3 441</b>	<b>-39</b>	<b>3 466</b>	<b>3 392</b>	<b>-74</b>	<b>3 353</b>	<b>-39</b>
<b>Разом</b>	<b>6 847</b>	<b>6 752</b>	<b>-95</b>	<b>6 711</b>	<b>-41</b>	<b>7 049</b>	<b>6 870</b>	<b>-179</b>	<b>6 829</b>	<b>-41</b>

<sup>1)</sup> Обсяги державного замовлення, затверджені Постановою № 511 і Наказом № 386.

<sup>2)</sup> Обсяги державного замовлення, затверджені Наказом № 28.

<sup>3)</sup> Дані, наведені у Звіті щодо виконання державного замовлення на підготовку фахівців у 2017 році.

<sup>4)</sup> Обсяги державного замовлення, затверджені Постановою № 556 і Наказом № 429.

<sup>5)</sup> Обсяги державного замовлення, затверджені Наказом № 54.

<sup>6)</sup> Дані, наведені у Звіті щодо виконання державного замовлення на підготовку фахівців у 2018 році.

<sup>7)</sup> Законом України "Про вищу освіту" (підпункт 3 пункту 2 розділу XV "Прикінцеві положення") визначено, що останній прийом на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста проводиться у 2016 році.

<sup>8)</sup> Скориговано планові обсяги у зв'язку із додатковим прийомом вступника пільгової категорії.

Слід зазначити, що коригування планового показника щодо обсягів державного замовлення на 2017 рік відбулося у січні 2018 року (наказ ДСНС від 15.01.2018 № 28 "Про внесення змін до наказу ДСНС від 18.07.2017 № 386").

Так само коригування планового показника щодо обсягів державного замовлення на 2018 рік відбулося у січні 2019 року (наказ ДСНС від 24.01.2019 № 54 "Про внесення змін до наказу ДСНС від 20.07.2018 № 429").

Разом з тим аналіз стану виконання державного замовлення на підготовку кадрів для системи ДСНС, яке сформовано на основі прогнозних показників потреби головних управлінь (управлінь) ДСНС, організаційних структур Оперативно-рятувальної служби та закладів освіти, засвідчив:

**1) прийом слухачів** закладами освіти у 2017–2018 роках порівняно з плановими обсягами **забезпечено на 97,1 та 98,9 відс. відповідно.**

Відхилення фактичних показників державного замовлення від планових зумовлено:

- коригуванням<sup>21</sup> планового обсягу державного замовлення на 95 осіб (2017 рік) у зв'язку з наявністю вакантних місць;

<sup>21</sup> Державне замовлення для закладів освіти цивільного захисту коригувалося у 2017 році – наказом Мінекономрозвитку від 29.12.2017 № 1932 "Деякі питання державного замовлення у 2017 році", у 2018 році – наказом Мінекономрозвитку від 28.12.2018 № 1996 "Про внесення змін до обсягів державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2018 році".

- невиконанням планового показника щодо прийому 41 особи (2017 рік – 2 особи, 2018 рік – 39 осіб).

**2) випуск слухачів** закладами освіти у 2017–2018 роках порівняно з плановими обсягами **забезпечено на 97 та 96,7 відс. відповідно.**

Відхилення фактичних показників державного замовлення від планових зумовлено:

- коригуванням планового обсягу державного замовлення на 179 осіб (2017 рік – 105 осіб, 2018 рік – 74 особи) у зв'язку із відрахуванням слухачів (154 особи) та іншими причинами;

- невиконанням планового показника щодо випуску 41 особи (2017 рік – 2 особи, 2018 рік – 39 осіб);

Аудит засвідчив, що ДСНС у 2017–2018 роках працевлаштовано випускників закладів вищої освіти (курсанти) в повному обсязі.

Разом з тим **можливість законодавчо визначеного коригування обсягів державного замовлення у 2017–2018 роках в основному використовувалася для приведення планових показників державного замовлення у відповідність із фактичними результатами діяльності закладів освіти, зокрема в бік зменшення обсягів державного замовлення за рішенням Мінекономрозвитку.**

У результаті такого коригування у 2017–2018 роках закладам освіти державне замовлення на підготовку кадрів за окремими спеціальностями зменшено, зокрема, щодо **прийому – на 136 осіб** (2017 рік – 97 осіб, 2018 рік – 39 осіб), **випуску – на 220 осіб** (2017 рік – 107 осіб, 2018 рік – 113 осіб). **Через незабезпечення дотримання затверджених ДСНС обсягів державного замовлення та за відсутності її належного контролю Національним університетом, Інститутом державного управління та Вищим професійним училищем у 2017–2018 роках за деякими спеціальностями понадпланово надано освітні послуги більш як 200 особам. При цьому МВС і ДСНС не вживалися заходи щодо збільшення обсягів державного замовлення, що є недотриманням вимог Закону № 5499.**

### ***2.3.3. Стан виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання)***

Аудитом встановлено, що у 2017–2018 роках підвищення кваліфікації (функціональне навчання) керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, здійснювали:

- Інститут державного управління – для потреб органів виконавчої влади;  
- 25 Центрів – для потреб місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

**Питання комплектування закладів освіти слухачами, забезпечення направлення їх на навчання, а також обліку осіб, які зобов'язані проходити функціональне навчання, у 2017–2018 роках регламентувалися спеціальними розпорядженнями обласних державних адміністрацій (для Інституту державного управління – розпорядженнями № 611-р і № 962-р).**

Узагальнені звітні дані ДСНС про державне замовлення на 2017 і 2018 роки

щодо навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, а також про стан його виконання наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

**Стан виконання державного замовлення на 2017 і 2018 роки  
щодо навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана  
з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту**

осіб

Заклад освіти (Центр)	2017 рік					2018 рік				
	затверджено <sup>1)</sup>	виконано <sup>2)</sup>	Відхилення		%	затверджено <sup>3)</sup>	виконано <sup>4)</sup>	Відхилення		%
			-	+				-	+	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Київської обл.	500	500	0		100,0	700	700	0	0	100,0
Миколаївської обл.	1 125	1 125	0		100,0	1 130	1 130	0	0	100,0
Чернівецької обл.	752	752	0		100,0	678	678	0	0	100,0
Житомирської обл.	707	707	0		100,0	311	625		314	201,0
Донецької обл.	625	1 012	0	387	161,9	737	604	-133		82,0
Вінницької обл.	550	550	0		100,0	550	771	0	221	140,2
Запорізької обл.	2 000	2 034	0	34	101,7	1 850	2 217	0	367	119,8
Кіровоградської обл.	906	902	-4		99,6	808	932	0	124	115,3
Чернігівської обл.	550	608	0	58	110,5	550	561	0	11	102,0
Луганської обл.	716	778	0	62	108,7	576	562	-14		97,6
Волинської обл.	658	665	0	7	101,1	700	701	0	1	100,1
Львівської обл.	1 256	873	-383		69,5	845	889	0	44	105,2
Рівненської обл.	784	784	0		100,0	830	829	-1	0	99,9
Дніпропетровської обл.	2 023	2 023	0		100,0	1 700	1 657	-43	0	97,5
Івано-Франківської обл.	910	908	-2		99,8	890	887	-3	0	99,7
Хмельницької обл.	1 387	1 369	-18		98,7	1 184	1 177	-7	0	99,4
Черкаської обл.	954	925	-29		97,0	740	733	-7	0	99,1
Тернопільської обл.	499	483	-16		96,8	520	510	-10	0	98,1
Полтавської обл.	612	589	-23		96,2	713	679	-34	0	95,2
Харківської обл.	1 251	1 159	-92		92,6	1 251	1 208	-43	0	96,6
м. Київ	1 812	1 687	-125		93,1	1 570	1 488	-82	0	94,8
Одеської обл.	839	769	-70		91,7	770	694	-76	0	90,1
Херсонської обл.	1 590	1 420	-170		89,3	1 400	1 256	-144	0	89,7
Закарпатської обл.	860	612	-248		71,2	689	680	-9	0	98,7
Сумської обл.	1 883	1 855	-28		98,5	1 050	720	-330	0	68,6
<b>ВСЬОГО за Центрами:</b>	<b>25 749</b>	<b>25 089</b>	<b>-1208</b>	<b>548</b>	<b>97,4</b>	<b>22 742</b>	<b>22 888</b>	<b>-936</b>	<b>1082</b>	<b>100,6</b>
Інститут державного управління	421	301	-120		71,5	426	368	-58	0	86,4
<b>РАЗОМ :</b>	<b>26 170</b>	<b>25 390</b>	<b>-1328</b>	<b>548</b>	<b>97</b>	<b>23 168</b>	<b>23 256</b>	<b>-994</b>	<b>1082</b>	<b>100,4</b>

<sup>1)</sup> Обсяги прийому та випуску на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) за державним замовленням, затверджені Наказом № 386.

<sup>2)</sup> Звітні дані ДСНС про виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) у 2017 році.

<sup>3)</sup> Обсяги прийому та випуску на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) за державним замовленням, затверджені Наказом № 429.

<sup>4)</sup> Звітні дані ДСНС про виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) у 2018 році.

Відповідно до наведених в таблиці 2 даних ДСНС підвищення кваліфікації

(функціональне навчання) за державним замовленням пройшли у 2017 році – 25 390 осіб, у 2018 році – 23 256 осіб, що становить відповідно **97 і 100,4 відс. затвердженого обсягу.**

Аналіз стану виконання закладами освіти державного замовлення на 2017 і 2018 роки засвідчив:

**1) планові обсяги державного замовлення виконували 3 Центри** (Київської, Миколаївської та Чернівецької областей).

Наведені в таблиці 2 звітні дані Центрів Київської та Миколаївської областей щодо виконання державного замовлення в повному обсязі підтверджуються результатами аудиту. Складові забезпечення показника "виконано" надалі відображено на прикладі діяльності Центру Київської області.

У 2018 році Центром Київської області забезпечено підвищення кваліфікації (функціональне навчання) 700 осіб, що в повному обсязі (100 відс.) відповідає державному замовленню, затвердженому ДСНС<sup>22</sup> для цього закладу освіти, та затвердженій розпорядженням Київської обласної державної адміністрації<sup>23</sup> (далі – розпорядження ОДА) у розрізі районів, міст і посад кількості слухачів, які мали пройти це навчання за державним замовленням (додаток 5 до Звіту).

Проте згідно з даними додатка 5 із **38 районів і міст області, фахівці яких відповідно до розпорядження ОДА мали пройти підвищення кваліфікації (функціональне навчання) за державним замовленням, 16 не забезпечили направлення на навчання 141 особи (майже 46 відс. запланованої кількості). Натомість виконання показників державного замовлення забезпечувалося іншими районами/містами області зі значним перевиконанням плану, затвердженого розпорядженням ОДА.**

*Довідково. Центром Київської області неодноразово порушувалося питання перед обласною державною адміністрацією та керівниками ланок територіальної підсистеми цивільного захисту про ситуацію в області з підвищенням кваліфікації (функціональним навчанням).*

*Наприклад, у листі від 07.12.2018 № 488 до обласної державної адміністрації зазначалося: "За результатами функціонального навчання керівного складу та фахівців НМЦ ЦЗ та БЖД Київської області в 2018 році виникає цілий ряд актуальних питань, які в односторонньому порядку Центром вирішити неможливо. Деякі керівники ланок територіальної підсистеми цивільного захисту області недостатньо уваги приділяють виконанню вимог постанови Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819 "Про ..." стосовно навчання за державним замовленням (безкоштовно) керівного складу та фахівців органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього, навчання зазначених категорій слухачів стає виключно проблемою Центру. ...";*

**2) понадпланові показники виконання державного замовлення мали 8 Центрів** (Житомирської, Донецької, Вінницької, Запорізької, Кіровоградської,

<sup>22</sup> Наказ ДСНС від 20.07.2018 № 429 "Про затвердження обсягів державного замовлення для навчальних закладів цивільного захисту у 2018 році".

<sup>23</sup> Розпорядження Київської обласної державної адміністрації від 29.12.2017 № 659 "Про затвердження плану комплектування Навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Київської області слухачами з функціонального навчання у сфері цивільного захисту на 2018 рік".

Чернігівської, Луганської та Волинської областей);

3) не кожного року виконували планові обсяги державного замовлення  
**2 Центри** (Дніпропетровської та Рівненської областей);

4) систематично не виконували планових обсягів державного замовлення  
**11 Центрів** (Івано-Франківської, Хмельницької, Черкаської, Тернопільської, Полтавської, Харківської, Одеської, Херсонської, Львівської, Закарпатської та Сумської областей), **Центр м. Київ та Інститут державного управління, показники діяльності якого є найнижчими у системі** (2017 рік – 71,5 відс., 2018 рік – 86,4 відсотка).

За інформацією ДСНС (лист від 31.05.2019 № 28-7863/285), зменшення або збільшення кількості слухачів, що проходили функціональне навчання в Інституті державного управління та Центрах, зумовлено "... низкою заходів із скорочення в центральних та місцевих органах виконавчої влади штатних посад відповідальних осіб із числа керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, зміною місця роботи, прийомом на роботу нового персоналу, просуванням по службі, відпустками, відрядженнями, лікарняними, звільненнями цих фахівців, перекладання обов'язків цивільного захисту на інших осіб, виконанням комплексу заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, що здійснювалися відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442, а також недостатніми обсягами коштів, що передбачалися центральними та місцевими органами виконавчої влади на підвищення кваліфікації та витрати, що з цим пов'язані (проїзд, проживання, харчування). Крім того, проходження функціонального навчання дещо більшою кількістю осіб, ніж це було заплановано, пояснюється надходженням до Центрів додаткових (позапланових) заявок на цей вид навчання від місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через можливі призначення і перепризначення керівників і фахівців на посади, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту. Разом з цим, проведення функціонального навчання за дещо більшими за плановими обсягами не потребувало додаткових витрат у зв'язку з тим, що це навчання здійснюється для вищезазначених осіб у складі навчальних груп, кількість яких залишається незмінною і, відповідно, додаткових 3–4 слухача у групі з 15–25 осіб не збільшують чисельності педагогічних працівників і відповідно показників їх навчального навантаження та фінансові витрати".

Зазначене свідчить, що **існуюча система фінансування виконання державного замовлення спрямована на поточне утримання його виконавців та не залежить від встановлених обсягів і вартості навчання/підготовки одного фахівця.**

**Закладами освіти під час надання у 2017–2018 роках освітніх послуг з навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, не забезпечувалося дотримання затверджених для них ДСНС обсягів державного замовлення, які сформовано згідно з потребою органів виконавчої влади, місцевих державних**

адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Як наслідок, не реалізовано у межах державного замовлення, затвердженого для закладів освіти, можливість підвищення кваліфікації (функціонального навчання) 2 322 осіб, зокрема, у 2017 році – 1 328 осіб, що становить 5,1 відс. потреби, врахованої в державному замовленні (26 170 осіб), у 2018 році – 994 осіб, або 4,3 відс. потреби (23 168 осіб). Водночас окремими відомчими закладами освіти понадпланово надано вищезазначені освітні послуги 1 630 особам (2017 рік – 548 осіб, 2018 рік – 1 082 осіб), направленим на навчання місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

#### ***2.4. Оцінка продуктивності, результативності та економності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту***

##### **Загальна оцінка**

У 2017–2018 роках на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360) використано 1 077 964,6 тис. грн, або 91,5 відс. запланованого обсягу (1 177 699,9 тис. гривень).

Загалом цих коштів було достатньо для реалізації запланованих у межах бюджетної програми заходів. Разом з тим через існуючу систему бюджетного фінансування закладів освіти сфери управління ДСНС, сформовану на засадах першочерговості забезпечення їх функціонування, не вдалося досягти в повному обсязі запланованих результатів при використанні всіх спрямованих з державного бюджету коштів.

##### **Фактичний стан справ**

Законами про Державний бюджет України на 2017 та 2018 роки<sup>24</sup> МВС як головному розпоряднику бюджетних коштів затверджувалися бюджетні призначення за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360), відповідальним виконавцем якої визначено ДСНС. Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня за цією бюджетною програмою були 25 головних управлінь/управлінь ДСНС в областях та м. Києві, через які здійснювалися видатки на функціонування 30 закладів освіти цивільного захисту, у тому числі Центрів.

**Бюджетні призначення за КПКВК 1006360 становили 1 018 922,2 тис. грн, з них на 2017 рік – 453 523,0 тис. грн, на 2018 рік – 565 399,2 тис. гривень.**

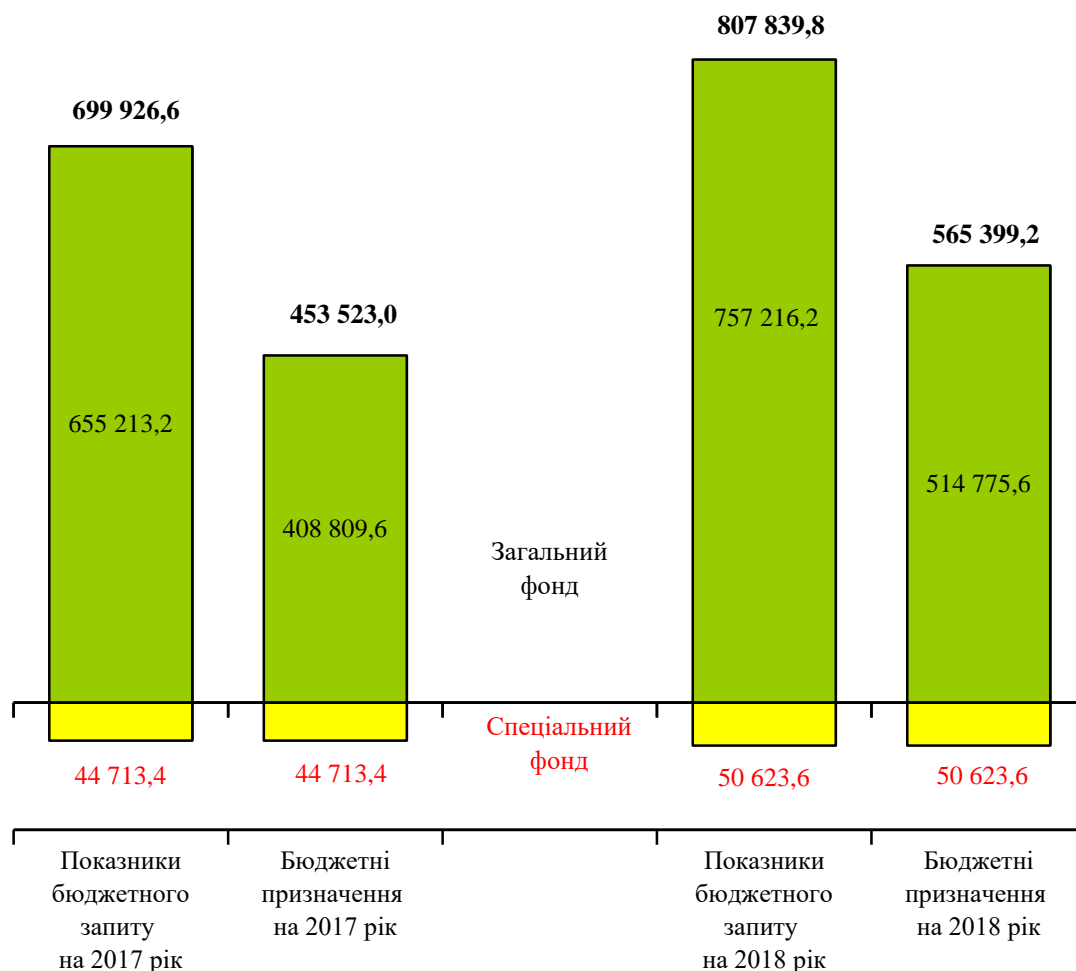
При цьому слід зазначити, що **потребу в коштах, яка відображалася в бюджетних запитах, заклади освіти визначали шляхом розрахунку витрат, пов'язаних із функціонуванням цих закладів у наступному бюджетному періоді.** Разом з тим обсяг та склад витрат (кошторис) затверджувалися у січні-лютому, тобто більш як за 4 місяці до прийняття Кабінетом Міністрів України

<sup>24</sup> Закони України від 21.12.2016 № 1801-VIII "Про Державний бюджет України на 2017 рік" і від 07.12.2017 № 2246-VIII "Про Державний бюджет України на 2018 рік".

рішень щодо державного замовлення (липень).

Співвідношення показників бюджетних запитів<sup>25</sup> та бюджетних призначень на 2017 і 2018 роки за КПКВК 1006360 відображає діаграма 2.

**Діаграма 2. Показники бюджетних запитів та бюджетних призначень на 2017 і 2018 роки за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту"**



Аналіз даних діаграми 2 свідчить, що у 2017–2018 роках **бюджетні призначення за КПКВК 1006360 враховували потребу в коштах, включену до бюджетних запитів, на рівні:**

- 2017 рік – **64,8 відс.** (453 523,0 тис. грн за потреби 699 926,6 тис. грн), у тому числі за загальним фондом – 62,4 відс. (408 809,6 тис. грн за потреби 655 213,2 тис. грн), спеціальним фондом – 100 відс. (44 713,4 тис. грн);

- 2018 рік – **70 відс.** (565 399,2 тис. грн за потреби 807 839,8 тис. грн), у тому числі за загальним фондом – 68 відс. (514 775,6 тис. грн за потреби 757 216,2 тис. грн), спеціальним фондом – 100 відс. (50 623,6 тис. гривень).

Водночас головним джерелом видатків за бюджетною програмою

<sup>25</sup> Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди (пункт 9 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу в редакції до 11.01.2019).

"Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" є загальний фонд державного бюджету, питома вага якого в структурі бюджетних призначень у 2017 році становила **90,1 відс.** (видатки загального фонду – 408 809,6 тис. грн, загальний обсяг бюджетних призначень – 453 523,0 тис. грн), у 2018 році – **91 відс.** (514 775,6 і 565 399,2 тис. грн відповідно).

У результаті потреба у видатках, не врахована в загальному фонді державного бюджету, у 2017–2018 роках частково забезпечувалася за рахунок спеціального фонду (власних надходжень бюджетних установ), але низку актуальних питань не вирішено, наприклад:

- **незабезпечення потреби Національного університету** у фінансуванні впродовж 2017–2018 років **призвело до незабезпечення осіб рядового і начальницького складу університету форменим одягом<sup>26</sup>**, як наслідок, окремі найменування парадної форми купувалися власним коштом.

Разом з тим на складі Національного університету зберігаються застарілі матеріальні цінності (кашкети бавовняні, куртки зимові камуфльовані тощо), не передбачені Нормами забезпечення форменим одягом осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 81;

- через незабезпечення потреби **Львівського державного університету у капітальних видатках** проблему будівництва гуртожитку на **450 місць** не розв'язано (до проекту кошторису на 2018 рік включено потребу в обсязі 15 млн грн);

*Довідково. Львівський державний університет не має на балансі гуртожитків (казарм) та/або інших будівель, які належать до житлового фонду спецпризначення. Курсанти проживають у пристосованих приміщеннях навчальних корпусів.*

*Університет отримав погодження органів місцевої влади щодо будівництва гуртожитку з їдальнею та актовим залом на власній території (I черга будівництва – їдальня з актовим залом, II черга – гуртожиток на 450 місць) та у 2004 році розпочав будівництво за кошти спеціального фонду. Враховуючи обмежені фінансові ресурси, будівництво I черги (введена в експлуатацію 2017 року) та частково II черги тривало 13 років;*

- за відсутності капітальних видатків **Черкаський інститут** не має можливості з 2017 року збудувати спортивну навчальну башту (вартість будівництва – **1,6 млн гривень**).

**Динаміка збільшення обсягу бюджетних призначень** за бюджетною програмою, що спостерігається впродовж 2017–2018 років, зумовлена **підвищенням рівня заробітної плати та не пов'язана з освітнім процесом**, у тому числі з кількістю слухачів (курсантів), які проходять навчання у межах державного замовлення, зокрема:

➤ у 2017 році обсяг бюджетних призначень збільшився на **29,8 відс., або 104 136,8 тис. грн** (з 349 386,2 тис. грн у 2016 році до 453 523,0 тис. грн у 2017 році), з яких:

- **99 відс.** – кошти загального фонду (103 094,1 тис. грн, у тому числі 89 973,6 тис. грн, або **87,3 відс.**, – **видатки на оплату праці**);

<sup>26</sup> Вимога Кодексу цивільного захисту (частина перша статті 111).



- **1 відс.** – кошти спеціального фонду (1 042,7 тис. грн);
  - у 2018 році – на **24,7 відс.**, або **111 876,2 тис. грн** (з 453 523,0 тис. грн у 2017 році до 565 399,2 тис. грн у 2018 році), з яких:
    - **94,7 відс.** – кошти загального фонду (105 966,0 тис. грн, у тому числі 88 900,4 тис. грн, або **83,9 відс.**, – **видатки на оплату праці**);
    - **5,3 відс.** – кошти спеціального фонду (5 910,2 тис. грн);
  - державне замовлення на підготовку кадрів для системи ДСНС (скориговане) щодо прийому у 2017 році становило 3 272 особи, у 2018 році – 3 480 осіб, або на 208 більше; щодо випуску – 3 478 і 3 392 особи відповідно, що на 86 осіб менше;
  - державне замовлення на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) у 2017 році становило 26 170 осіб, у 2018 році – 23 168 осіб, або на 3 002 осіб менше.

Окремо слід зазначити, що у 2017–2018 роках при затвердженні обсягів державного замовлення для закладів освіти (накази ДСНС № 386 і № 429 із змінами) не визначалася як вартість цих послуг, так і навчання одного слухача (курсанта).

Отже, у 2017–2018 роках бюджетне фінансування закладів освіти системи ДСНС здійснювалося виходячи з потреби установи, а не з вартості навчання слухача (курсанта), тобто кошти за державним замовленням фактично планувалися та використовувалися як кошти на функціонування бюджетної установи, що у цілому не спрямовує діяльність з підготовки кадрів на досягнення результату.

**Планові обсяги видатків** державного бюджету за КПКВК 1006360 на 2017 і 2018 роки відображено в таблиці 3.

Таблиця 3

**Планові обсяги видатків за КПКВК 1006360 на 2017 і 2018 роки**

тис. грн

Період	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	плановий обсяг видатків*	план зі змінами	відхилення	план	план зі змінами	відхилення	плановий обсяг видатків*	план зі змінами	відхилення
2017 рік	408 809,6	408 809,6	–	44 713,4	123 481,6	78 768,2	453 523,0	532 291,2	78 768,2
2018 рік	514 775,6	514 775,6	–	50 623,6	130 633,1	80 009,5	565 399,2	645 408,7	80 009,5
<b>Разом</b>	<b>923 585,2</b>	<b>923 585,2</b>	<b>–</b>	<b>95 337,0</b>	<b>254 114,7</b>	<b>158 777,7</b>	<b>1 018 922,2</b>	<b>1 177 699,9</b>	<b>158 777,7</b>

\* Бюджетні призначення.

Аналіз даних таблиці 3 свідчить, що у 2017–2018 роках **обсяг видатків, які планувалося спрямувати на виконання бюджетної програми "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту", збільшився за рахунок коштів спеціального фонду на 158 777,7 тис. грн і становив 1 177 699,9 тис. грн**, у тому числі у 2017 році – 532 291,2 тис. грн, у 2018 році – 645 408,7 тис. гривень. При цьому надходження до спеціального фонду становили **254 114,7 тис. грн, або у 2,7 рази більше встановлених призначень (95 337,0 тис. грн)**, з них **133 724,0 тис. грн** –

понадпланові надходження за надані освітні послуги, що свідчить про неналежне планування доходів державного бюджету та наявність ризиків подальшого неналежного управління цими коштами.

Детальну інформацію про розподіл між закладами освіти, у тому числі Центрами, бюджетних коштів (асигнувань) у 2017–2018 роках відображено в додатку 6.

Аудитом встановлено такі джерела надходжень до спеціального фонду державного бюджету у 2017–2018 роках:

- плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю (у загальному обсязі надходжень до спеціального фонду частка цих доходів коливалася від 88,4 до 89,5 відс.);
- благодійні внески, гранти та дарунки (від 4,5 до 5,2 відс.);
- надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності (від 2,8 до 3,3 відс.);
- відсотки, отримані від розміщення на депозитах тимчасово вільних коштів, що надійшли за надання платних послуг (1,9 відс.);
- інші надходження (від 1,2 до 1,3 відсотка).

Разом з тим аудит засвідчив недоліки в управлінні бюджетними коштами:

**- при визначенні потреби в коштах за КЕКВ 2120 "Нарахування на оплату праці" бюджетної програми за КПКВК 1006360 допущено завищення бюджетних асигнувань (загальний фонд) за цією статтею витрат, що призвело до перерозподілу (2017 рік – 3 394,2 тис. грн (5,7 відс. початкового обсягу асигнувань), 2018 рік – 6 249,1 тис. грн (8,1 відс.)) незатребуваних коштів на інші видатки, отже, управління цими коштами здійснювалося неефективно.**

Наприклад, Центром Львівської області при здійсненні розрахунків потреби в бюджетних коштах за КЕКВ 2120 "Нарахування на оплату праці" на 2017–2018 роки через неправильне застосування ставки (22,0 відс. замість 8,41 відс.)<sup>27</sup> визначено завищений обсяг єдиного внеску з фонду зарплати працюючих осіб з інвалідністю, що зумовило **необґрунтоване завищення бюджетних асигнувань**, а також необхідність коригування асигнувань у бік зменшення наприкінці кожного бюджетного року;

**- Львівським державним університетом внаслідок недотримання вимог Положення про продовольче забезпечення у Державній службі України з надзвичайних ситуацій (пункт 3.2), затвердженого наказом МВС від 03.07.2014 № 632 та зареєстрованого в Мін'юсті 25.07.2014 за № 861/25638, включено до проекту кошторису (бюджетного запиту) на 2017 рік завищену потребу в коштах за КЕКВ 2230 "Продукти харчування" у сумі 15 434,4 тис. грн, обраховану виходячи зі штатної (934 осіб), а не зі спискової (фактичної) чисельності (732 осіб) особового складу, який має право на харчування за рахунок держави, а також без урахування розмірів встановлених перехідних запасів продовольства та кількості продовольства для заміни одних продуктів**

<sup>27</sup> Ставка 8,41 відс. передбачена частиною тринадцятою статті 8 Закону України від 08.07.2010 № 2464-VI "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування".

іншими під час харчування. При затвердженні університету кошторису на 2017 рік відповідні видатки враховано в сумі **8 481,1 тис. гривень**. Упродовж року обсяг цих видатків зменшено ще на **587,1 тис. грн**, що також свідчить про неефективне управління бюджетним ресурсом.

Перерозподіл незатребуваних коштів за КЕКВ 2230 "Продукти харчування" на інші видатки здійснював і Черкаський інститут, яким плановий обсяг зменшено з 5 320,0 до 3 720,0 тис. грн, або на **1 600,0 тис. грн (30,1 відс.)**, що свідчить про неефективне управління цими коштами.

Крім того, аудитом встановлено, що Центром Одеської області не дотримано вимог пункту 22 Порядку № 228 при складанні проекту кошторису на 2017 рік та за відсутності детальних розрахунків потреби за КЕКВ 3000 "Придбання обладнання і предметів довгострокового використання" затверджено кошторис видатків у сумі **157,2 тис. гривень**. Так само у 2018 році затверджено кошторис для цих видатків у сумі **278,4 тис. грн**, що є неефективним управлінням коштами.

Також встановлено факти заниження дохідної частини кошторисів, зокрема:

- Львівським державним університетом не дотримано вимог пункту 17 Порядку № 228 при складанні проекту кошторису на 2018 рік під час визначення обсягу надходжень за кодом 25010100 "Плата за послуги, що надаються згідно з основною діяльністю" (відповідний розрахунок здійснено на підставі показника плати за навчання, який є меншим від затвердженого калькуляцією), як наслідок, занижено надходження цього виду доходу;

- Центром Львівської області через недотримання вимог пунктів 2.5 і 2.6 розділу II Порядку № 736/902/758 допущено заниження фактичних витрат при розрахунку вартості навчання, у результаті чого недоотримано, за розрахунками, **2 039,1 тис. грн** (у тому числі у 2017 році – 640,5 тис. грн, у 2018 році – 1 398,6 тис. грн) доходів.

Дані про стан використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2017–2018 роках на виконання бюджетної програми "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360), наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

## Дані про використання закладами освіти бюджетних коштів у 2017–2018 роках

тис. грн

Період	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом			Відсоток видатків загального фонду в загальному обсязі видатків
	плановий обсяг видатків*	касові видатки	відсоток виконання	плановий обсяг видатків*	касові видатки	відсоток виконання	плановий обсяг видатків*	касові видатки	відсоток виконання	
2017 рік	408 809,6	408 785,3	100,0	123 481,6	73 854,0	59,8	532 291,2	482 639,3	90,7	84,7
2018 рік	514 775,6	514 749,3	100,0	130 633,1	80 576,0	61,7	645 408,7	595 325,3	92,2	86,5
<b>РАЗОМ:</b>	<b>923 585,2</b>	<b>923 534,6</b>	<b>100,0</b>	<b>254 114,7</b>	<b>154 430,0</b>	<b>60,8</b>	<b>1 177 699,9</b>	<b>1 077 964,6</b>	<b>91,5</b>	<b>85,7</b>

\* Зведений показник кошторисів за запланованими видатками.

Аналіз даних таблиці 4 свідчить, що із запланованих **1 177 699,9 тис. грн видатків** на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту **використано 1 077 964,6 тис. грн (91,5 відс.)**, з них на оплату праці з нарахуваннями – 863 553,2 тис. грн (**80,1 відс.**), зокрема:

- у 2017 році – 482 639,3 тис. грн (90,7 відс. запланованого обсягу), у тому числі за загальним фондом – 408 785,3 тис. грн (**майже 100 відс.**), спеціальним фондом – 73 854,0 тис. грн (**59,8 відс.**);

- у 2018 році – 595 325,3 тис. грн (92,2 відс. запланованого обсягу), у тому числі за загальним фондом – 514 749,3 тис. грн (**майже 100 відс.**), спеціальним фондом – 80 576,0 тис. грн (**61,7 відсотка**).

**Частка видатків загального фонду в загальному обсязі видатків у 2017 році становила 84,7 відс., у 2018 році – 86,5 відс., але при затвердженні бюджетних призначень цей показник становив відповідно 90,1 і 91 відсоток.** Зменшення показника під час виконання бюджетної програми відбулося у зв'язку із збільшенням обсягів видатків спеціального фонду, здійснених за рахунок власних надходжень бюджетних установ (закладів освіти).

Отже, загальний стан виконання розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня кошторисів за видатками спеціального фонду (2017 рік – **59,8 відс.**, 2018 рік – **61,7 відс.**) свідчить про часткове виконання передбачених кошторисами заходів (у цілому не використано **99 684,7 тис. грн**, які передбачалися для здійснення відповідних витрат у наступних бюджетних періодах).

**Кошти за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360) у 2017–2018 роках згідно з паспортами бюджетної програми використовувалися за такими напрямками:**

- 1) підготовка фахівців та науково-педагогічних кадрів;
- 2) підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації робітничих кадрів;
- 3) післядипломна освіта фахівців з вищою освітою;
- 4) спеціальне навчання з домедичної допомоги рятувальниками;
- 5) супровід практичної підготовки та консультативно-методична допомога в системі навчально-методичних установ;
- 6) виплата одноразової грошової допомоги при звільненні зі служби осіб начальницького складу закладів освіти;
- 7) підготовка ліцеїстів;
- 8) виплата одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) та інвалідності осіб рядового і начальницького складу (здійснювалася лише у 2018 році).

За даними ДСНС<sup>28</sup>, упродовж 2017–2018 років за цими напрямками бюджетної програми загалом використано **1 077 964,6 тис. грн**, а саме:

**1) 659 160,7 тис. грн (61,1 відс.)** – на підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів (100 відс. запланованого обсягу):

- за загальним фондом – **595 443,9 тис. грн (кошти, які передбачалися**

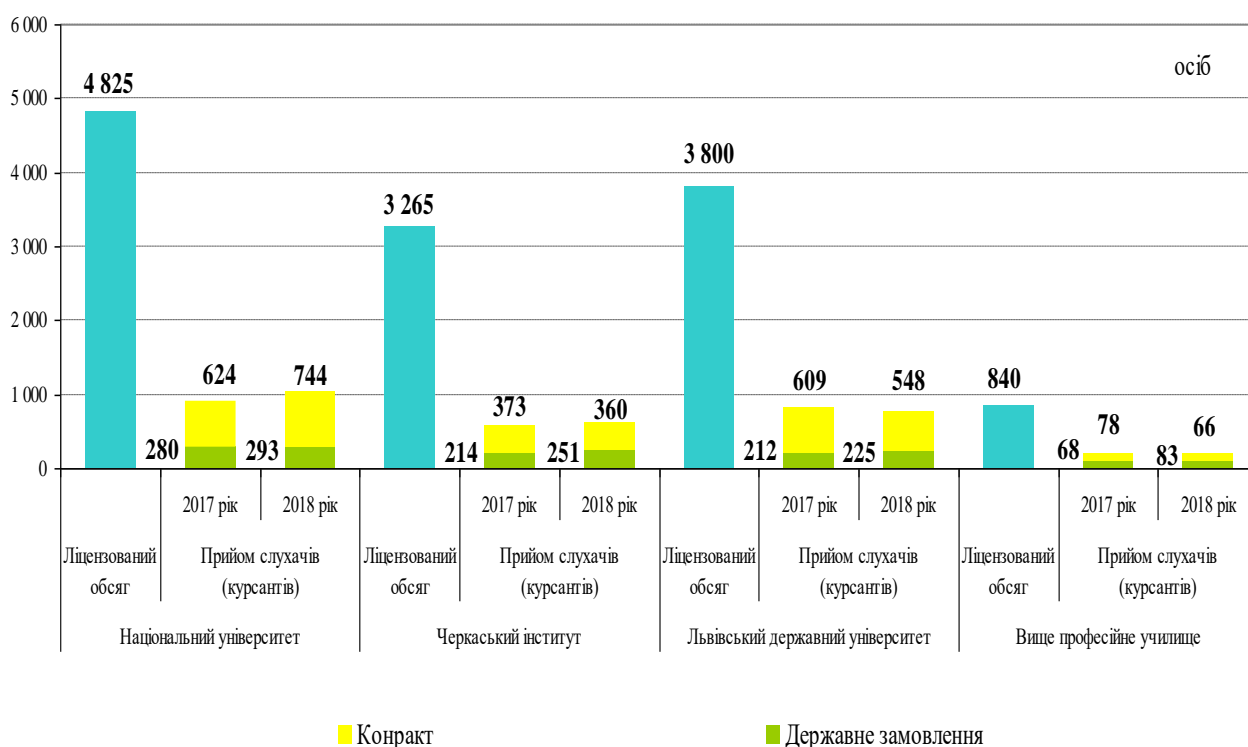
<sup>28</sup> Звіти про виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 1006360 станом на 01.01.2018 і 01.01.2019.

для виконання державного замовлення), з них у 2017 році – 265 201,0 тис. грн, у 2018 році – 330 242,9 тис. грн;

- за спеціальним фондом – **63 716,8 тис. грн** (кошти, отримані за надання платних послуг).

У 2017–2018 роках підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів, здійснювали, зокрема, Національний університет, Львівський державний університет, Черкаський інститут та Вище професійне училище. Результати їх діяльності на прикладі показників прийому слухачів (курсантів) відображає діаграма 3.

**Діаграма 3. Показники прийому слухачів (курсантів) закладами вищої освіти у 2017–2018 роках**



Аналіз даних діаграми 3 свідчить, що заклади вищої освіти мали значні потужності (ліцензовані обсяги), які у 2017–2018 роках при здійсненні підготовки кадрів у сфері цивільного захисту за державним замовленням використовувалися частково. Так, частка слухачів (курсантів), прийнятих за державним замовленням, значно менша, ніж частка слухачів, прийнятих на умовах контракту (платного навчання), зокрема:

- Національним університетом у 2017 році прийнято 904 особи, з яких **31 відс.** (280 осіб) – за державним замовленням та 69 відс. (624 особи) – на умовах контракту, у 2018 році – 1 037 осіб. Співвідношення між прийомом за державним замовленням та на умовах контракту – відповідно **28,3 відс.** (293 особи) і 71,7 відс. (744 особи);

- Львівським державним університетом у 2017 році прийнято 821 особу, у тому числі **25,8 відс.** (212 осіб) – за державним замовленням та 74,2 відс. (609 осіб) – на умовах контракту, у 2018 році – 773 особи. Співвідношення між прийомом за державним замовленням і на умовах контракту – відповідно

**29,1 відс.** (225 осіб) і **70,9 відс.** (548 осіб);

- Черкаським інститутом у 2017 році прийнято 587 осіб, з них **36,5 відс.** (214 осіб) – за державним замовленням та **63,5 відс.** (373 особи) – на умовах контракту, у 2018 році – 611 осіб. Співвідношення між прийомом за державним замовленням і на умовах контракту – відповідно **41,1 відс.** (251 особа) та **58,9 відс.** (360 осіб);

- Вищим професійним училищем у 2017 році прийнято 146 осіб, з них **46,6 відс.** (68 осіб) – за державним замовленням та **53,4 відс.** (78 осіб) – на умовах контракту, у 2018 році – 149 осіб. Співвідношення між прийомом за державним замовленням і на умовах контракту – відповідно **55,7 відс.** (83 осіб) та **44,3 відс.** (66 осіб).

Отже, **незначна частка слухачів (курсантів), які навчалися за державним замовленням, у загальному обсязі слухачів свідчить про часткове використання потужностей закладів вищої освіти сфери управління ДСНС.**

При цьому відповідно до інформації, наданої ректорами закладів вищої освіти сфери управління ДСНС, відрахованими з різних причин курсантами (154 особи) через правову неврегульованість не відшкодовано вартості навчання на загальну суму **16 035,5 тис. грн** (2017 рік – 7 180,3 тис. грн, 2018 рік – 8 855,2 тис. грн), як наслідок, державним бюджетом недоотримано цього обсягу коштів;

**2) 31 646,7 тис. грн (2,9 відс.)** – на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітничих кадрів (100 відс. запланованого обсягу):

- за загальним фондом – **29 074,9 тис. грн (кошти, які передбачалися для виконання державного замовлення)**, з них у 2017 році – 11 114,8 тис. грн, у 2018 році – 17 960,1 тис. грн;

- за спеціальним фондом – **2 571,8 тис. грн (кошти, отримані за надання платних послуг).**

Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації робітничих кадрів здійснювалися Вищим професійним училищем, яким у 2017 році прийнято та випущено 1 285 осіб, у тому числі **73,8 відс.** (948 осіб) – за державним замовленням і **26,2 відс.** (337 осіб) – на умовах контракту, у 2018 році це співвідношення становило відповідно **81,6 відс.** (915 осіб) і **18,4 відс.** (207 осіб).

Водночас Вищим професійним училищем у 2017 році під час виконання державного замовлення допущено перевищення затвердженого йому ДСНС обсягу прийому на 6 осіб, у 2018 році – невиконання планового показника прийому та випуску на 39 осіб, що з урахуванням середньої вартості підготовки свідчить про **нерезультативне використання бюджетних коштів в обсязі 70,3 тис. грн (6 осіб x 11 724,0 грн) і 799,6 тис. грн (39 осіб x 20 502,0 грн) відповідно;**

**3) 307 730,6 тис. грн (28,6 відс.)** – на післядипломну освіту фахівців з вищою освітою (100 відс. запланованого обсягу):

- за загальним фондом – **219 589,2 тис. грн (кошти, які передбачалися для виконання державного замовлення)**, з них у 2017 році – 97 197,5 тис. грн, у 2018 році – 122 391,7 тис. грн;

- за спеціальним фондом – **88 141,4 тис. грн** (кошти, отримані за надання платних послуг).

За цим напрямом 25 Центрив та Інститут державного управління проводили підвищення кваліфікації (функціональне навчання), середню вартість якого у розрізі закладів наведено в таблиці 5.

Таблиця 5

**Середня вартість підвищення кваліфікації (функціонального навчання)  
у 2017–2018 роках у розрізі закладів освіти**

тис. грн/особа

Заклад освіти (Центр)	2017 рік	2018 рік
Інститут державного управління*	8,62*	8,62*
Центр Кіровоградської обл.	4,86	5,18
Центр Полтавської обл.	3,70	4,91
Центр Миколаївської обл.	3,63	3,63
Центр Тернопільської обл.	2,86	3,50
Центр Сумської обл.	3,52	3,44
Центр Херсонської обл.	1,94	3,13
Центр Харківської обл.	2,99	3,09
Центр Вінницької обл.	2,99	3,08
Центр Хмельницької обл.	3,48	3,03
Центр Закарпатської обл.	2,93	2,93
Центр Івано-Франківської обл.	2,95	2,86
Центр Рівненської обл.	2,85	2,86
Центр Черкаської обл.	4,35	2,81
Центр Чернівецької обл.	2,76	2,76
Центр Чернігівської обл.	2,73	2,73
Центр Волинської обл.	2,69	2,69
Центр Львівської обл.	2,68	2,68
Центр Одеської обл.	2,70	2,50
Центр Донецької обл.	9,52	2,30
Центр Дніпропетровської обл.	2,45	2,23
Центр Луганської обл.	2,50	2,19
Центр Житомирської обл.	2,07	2,17
Центр Київської обл.	2,66	1,92
Центр м. Києва	2,27	1,91
Центр Запорізької обл.	1,91	1,61

\* Інститут державного управління розташовано в м. Києві, здійснює функціональне навчання керівного складу центральних органів виконавчої влади.

Аналіз даних таблиці 5 свідчить, що середня вартість підвищення кваліфікації (функціонального навчання) у закладах освіти значно відрізняється (в окремих випадках – у 3 рази: у 2018 році Центр Запорізької області – 1,6 тис. грн, Центр Кіровоградської області – 5,18 тис. гривень), а також про необрінтовано високу вартість навчання. Вказане зумовлено різним навантаженням закладів освіти під час виконання державного замовлення;

**4) 3 866,7 тис. грн (0,4 відс.)** використано за загальним фондом (100 відс.

запланованого обсягу) на спеціальне навчання з надання домедичної<sup>29</sup> допомоги рятувальниками, зокрема, у 2017 році – 1 853,7 тис. грн, у 2018 році – 2 013,0 тис. гривень.

При цьому у 2017 році запланований показник не виконано на 43,6 відс. (із запланованих 500 осіб навчання пройшло 282 особи), у 2018 році – на 67,6 відс. (із 445 осіб навчання пройшло 144 особи).

Отже, оскільки передбачені за цим напрямом бюджетні кошти повністю використано, а результати діяльності менші за планові, обсяг нерезультативно використаних коштів загального фонду державного бюджету на навчання з надання домедичної допомоги рятувальниками у 2017 році становив 808,2 тис. грн (1 853,7 тис. грн x 43,6 відс.), у 2018 році – 1 361,6 тис. грн (2 013,0 тис. грн x 67,6 відс.);

5) 55 967,1 тис. грн (5,2 відс.) використано Центрами за загальним фондом на здійснення супроводу практичної підготовки та консультативно-методичної допомоги в системі навчально-методичних установ, з них у 2017 році – 25 541,1 тис. грн, у 2018 році – 30 426,0 тис. гривень.

Разом з тим виконання плану видатків за цим напрямом у 2017 році становило 101,8 відс. (на 443,2 тис. грн більше), що зумовлено використанням незатребуваних у 2017 році коштів за напрямом "Виплата одноразової грошової допомоги при звільненні зі служби осіб начальницького складу навчальних закладів".

За поясненням ДСНС, наведеним у зауваженнях до проекту Звіту, надісланих на адресу Рахункової палати (лист від 27.06.2019 № 01-9145/202), "...використання коштів на здійснення супроводу практичної підготовки та консультативно-методичної допомоги в системі навчально-методичних установ за КПКВК 1006360 "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" здійснювалось у 2017 році: у межах бюджетних призначень, встановлених для ДСНС законом про Державний бюджет України на 2017 рік; відповідно до напрямку використання бюджетних коштів, визначеному у паспорті бюджетної програми 1006360 на 2017 рік (одним із напрямків використання бюджетних коштів у паспорті є "Супровід практичної підготовки та консультативно-методична допомога в системі навчально-методичних установ"); в межах кошторисних призначень на 2017 рік...

У ДСНС не було правових підстав внесення змін до паспорта бюджетної програми 1006360 у зв'язку із економією у 2017 році коштів за напрямом "Виплата одноразової грошової допомоги при звільненні зі служби осіб начальницького складу навчальних закладів" та їх перерозподілу на напрямок "Супровід практичної підготовки та консультативно-методична допомога в системі навчально-методичних установ", оскільки відповідно до пункту 10 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання,

<sup>29</sup> Навчання з домедичної допомоги здійснювалося з метою побудови відомчої системи надання необхідних знань та умінь рятувальникам ДСНС, які повинні кваліфіковано здійснювати заходи, спрямовані на рятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я при різних надзвичайних ситуаціях.



затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, передбачено виключний перелік внесення змін до паспорта бюджетної програми...

Враховуючи вищевикладене, використання коштів на здійснення супроводу практичної підготовки та консультативно-методичної допомоги в системі навчально-методичних установ за КПКВК 1006360 здійснювалось у 2017 році у межах чинного законодавства".

Послуги з практичної підготовки та консультативно-методичної допомоги у 2017–2018 роках надавалися відповідно до пункту 9 Порядку № 819 за рахунок державного бюджету Центрами, серед основних завдань яких є:

- надання безоплатних послуг із практичної підготовки керівного складу та фахівців під час командно-штабних, штабних та спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту;

- здійснення методичного супроводу суб'єктів господарювання, що проводять навчання населення діям у надзвичайних, аварійних ситуаціях та в умовах терористичного акту.

**Формування та затвердження планів заходів, які реалізовувалися у межах супроводу практичної підготовки і консультативно-методичної допомоги в системі навчально-методичних установ, здійснювалося на регіональному рівні та без участі ДСНС.**

Так, завдання щодо командно-штабних навчань і штабних тренувань визначаються в плані основних заходів цивільного захисту України на відповідний рік (затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів України) у розрізі відповідальних виконавців – центральних органів виконавчої влади.

На підставі цього плану органи виконавчої влади затверджують плани основних заходів цивільного захисту територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту на відповідний рік. Планування спеціальних об'єктових навчань, тренувань з питань цивільного захисту здійснюється суб'єктами господарювання шляхом розроблення та затвердження відповідних графіків їх проведення, згідно з якими територіальні органи ДСНС разом із Територіальними курсами розробляють і подають на затвердження керівникам регіональних органів влади плани-графіки проведення практичної підготовки.

Отже, ДСНС у 2017–2018 роках спрямовувала кошти на утримання Центрів та їх відокремлених підрозділів, що виконували завдання, визначені регіональними органами влади.

На час аудиту Центри повністю забезпечували потреби обласних і міських державних адміністрацій, які є їх співзасновниками, з навчання (підвищення кваліфікації) осіб з питань цивільного захисту.

Визначення щорічної потреби в навчанні керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, а також забезпечення періодичності його проведення здійснюється, зокрема, місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Навчання (підвищення кваліфікації) осіб з питань цивільного захисту

кожним Центром здійснюється виключно в рамках і для потреб однієї області.

До того ж коливання та різниця між обсягами державного замовлення і кількістю фактично підготовлених осіб безпосередньо залежать від замовників, якими є органи місцевого самоврядування.

Узагальнені звітні дані ДСНС щодо результатів діяльності Центрив у 2017–2018 роках із супроводу практичної підготовки та надання консультативно-методичної допомоги відображено в таблиці 6.

Таблиця 6

**Результати діяльності Центрив у 2017–2018 роках із супроводу практичної підготовки та надання консультативно-методичної допомоги**

Напрями діяльності	2017 рік	2018 рік	Відхилення (гр. 3 – гр. 2),	Питома вага збільшення / зменшення
1	2	3	4	5
Методичний супровід підприємств, установ та організацій, що проводять спеціальні об'єктові навчання і тренування				
У рамках інформаційно-методичного обслуговування потреб з питань планування діяльності суб'єктів забезпечення цивільного захисту надано допомогу в розробленні:				
планів реагування на надзвичайні ситуації, од.	2 843	3 128	285	10,0
планів цивільного захисту на особливий період, од.	202	262	60	29,7
планів локалізації і ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, од.	336	464	128	38,1
інструкцій щодо дій персоналу суб'єкта господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, од.	287	347	60	20,9
Проведено індивідуальні консультації з відпрацювання документів (навчання, тренування), осіб	11 244	12 722	1478	13,1
Проведено інструктивно-методичні заняття з керівництвом (навчання, тренування), осіб	20 806	24 822	4016	19,3
Проведено інструктажі з посередниками та керівниками на навчальних місцях, осіб	10 870	9 324	-1546	-14,2
Вивчено стан організації навчання за програмами підготовки працівників діям у надзвичайних ситуаціях, од.	4 504	4 766	262	5,8
Надано допомогу в розробленні програмної та навчально-методичної документації з підготовки працівників:				
програм загальної підготовки, од.	3 583	4 027	444	12,4
програм спеціальної підготовки працівників, од.	1 985	2 155	170	8,6
програм додаткової підготовки працівників, од.	70	30	-40	-57,1
програм пожежно-технічного мінімуму, од.	474	321	-153	-32,3
програм прискореної підготовки працівників, од.	143	147	4	2,8
Методичний супровід видання місцевими органами виконавчої влади посібників, пам'яток, розповсюдження інформаційних матеріалів для самостійного вивчення програм підготовки населення діям у надзвичайних ситуаціях				
Навчальних посібників, (наклад) од.	4 132	4 255	123	3,0
Навчально-наочних посібників, (наклад) од.	3 423	3 806	383	11,2
Методичних посібників, (наклад) од.	104	222	118	113,5
Пам'яток, (наклад) тис. од.	86,4	67,2	-19,2	-22,2
Буклетів, (наклад) тис. од.	31,1	20,8	-10,3	-33,1
Методичних розробок, (наклад) од.	10	462	452	4520,0

Аналіз даних таблиці 6 засвідчив суттєве збільшення у 2018 році порівняно з 2017 роком майже всіх показників діяльності із супроводу практичної підготовки та надання консультативно-методичної допомоги, що вказує на наявність можливостей значного підвищення продуктивності роботи Центрив і використання бюджетних коштів.

Отже, ДСНС як відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 1006360 у 2017–2018 роках у повному обсязі профінансовано діяльність Центрів та їх відокремлених підрозділів із супроводу практичної підготовки та надання консультативно-методичної допомоги, при цьому ДСНС не була реальним замовником цих послуг, не визначала та не впливала на їх обсяги;

**6) 11 532,5 тис. грн (1,1 відс.)** використано за загальним фондом (96,1 відс. запланованого обсягу (12 000,0 тис. грн)) на виплату одноразової грошової допомоги при звільненні зі служби осіб начальницького складу закладів освіти, з них у 2017 році – 5 032,5 тис. грн, у 2018 році – 6 500,0 тис. гривень.

За рахунок цих коштів, як і планувалося, у 2017 році здійснено виплати **42 особам, у 2018 році – 37 особам;**

**7) 6 909,2 тис. грн (0,6 відс.)** – за загальним фондом державного бюджету (100 відс. запланованого обсягу) на підготовку ліцеїстів, з них у 2017 році – 2 844,7 тис. грн, у 2018 році – 4 064,5 тис. гривень.

*Довідково.* Підготовку ліцеїстів здійснює відокремлений підрозділ Львівського державного університету Ліцей цивільного захисту, у якому навчаються за програмою здобуття повної загальної середньої освіти діти, позбавлені батьківського піклування, батьки яких загинули при виконанні службових обов'язків, діти працівників ДСНС та обдарована молодь віком до 16 років, які мають базову загальну середню освіту.

За рахунок вищезазначених коштів у 2017 році прийнято та випущено 27 осіб, у 2018 році – 29 осіб.

*Довідково.* У 2017 році 81,5 відс. випускників ліцею продовжили навчання у закладах вищої освіти ДСНС, у 2018 році – 93,1 відсотка;

**8) 1 151,1 тис. грн (0,1 відс.)** використано у 2018 році за загальним фондом (100 відс. запланованого обсягу) на виплату одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) та інвалідності осіб рядового і начальницького складу.

За рахунок цих коштів, як і заплановано, здійснено виплати **10 особам, які отримали інвалідність.**

Під час аудиту встановлено окремі факти, коли з недотриманням вимог законодавства використано **13 959,9 тис. грн**, неефективно – **361 тис. грн** (додаток 7).

### 3. УЗАГАЛЬНЮЮЧІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ АУДИТУ

**1.** Державною службою України з надзвичайних ситуацій як центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 1006360 управління коштами державного бюджету (загальний фонд) в обсязі 844 108,0 тис. грн (71,7 відс. загального обсягу бюджетних асигнувань (1 177 699,9 тис. грн)), які протягом 2017–2018 років спрямовувалися на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту за державним замовленням, здійснювалося недостатньо ефективно. Зазначене спричинено недоліками, допущеними при формуванні і виконанні державного замовлення, та відсутністю повноцінного контролю

за належним використанням коштів державного бюджету, спрямованих на виконання державного замовлення, а отже, і за виконанням самого державного замовлення.

**1.1.** Державним замовником (МВС) не уклалися державні контракти із закладами освіти цивільного захисту системи ДСНС (виконавцями державного замовлення), передбачені вимогами Закону України від 20.11.2012 № 5499-VI "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" (частина третя статті 3). Як наслідок, економічні і правові зобов'язання державного замовника та виконавця державного замовлення не визначалися, відповідно, їх взаємовідносини не регулювалися. Через відсутність державних контрактів унеможливлено також здійснення повноцінного контролю за належним використанням коштів державного бюджету, які спрямовувалися на виконання державного замовлення у цій сфері.

**1.2.** Несвоєчасно приймалися і управлінські рішення (ДСНС, МВС, Мінекономрозвитку та Кабінет Міністрів України) щодо затвердження обсягів прийому та випуску фахівців у сфері цивільного захисту за державним замовленням (КПКВК 1006360), що свідчить про формальний підхід до формування державного замовлення, а також, що обсяг використаних бюджетних коштів не залежить від обсягів державного замовлення, як наслідок – неефективне використання коштів державного бюджету на такі цілі. Аудитом встановлено, що коригування затверджених обсягів державного замовлення, яке здійснювалося відповідно до частини сьомої статті 2 Закону України від 20.11.2012 № 5499-VI "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів", здебільшого недостатньо обґрунтоване.

**1.3.** ДСНС у 2017–2018 роках при затвердженні обсягів державного замовлення для закладів освіти (накази ДСНС від 18.07.2017 № 386 "Про затвердження обсягів державного замовлення для навчальних закладів цивільного захисту у 2017 році" та від 20.07.2018 № 429 "Про затвердження обсягів державного замовлення для навчальних закладів цивільного захисту у 2018 році" із змінами) не визначалась як вартість послуг з підготовки кадрів, так і вартість навчання одного слухача (курсанта), що свідчить про неналежне планування, неефективне управління та використання коштів державного бюджету, які передбачаються ДСНС за КПКВК 1006360 на забезпечення виконання державного замовлення з підготовки кадрів, а також, що обсяг використаних коштів за цією програмою не залежить від обсягів державного замовлення.

**1.4.** Відсутній порядок розрахунку вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача, за науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для закладу професійної (професійно-технічної) освіти), професією та формою навчання на плановий рік.

**2.** Системні недоліки правового та організаційного забезпечення, а також існуюча система бюджетного фінансування закладів освіти сфери управління

ДСНС, яка сформована на засадах першочерговості матеріального забезпечення їх функціонування, також мали негативний вплив на ефективність діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту. Недостатній і стан внутрішнього контролю у цій сфері.

**2.1.** Діяльність із підготовки кадрів у сфері цивільного захисту в системі ДСНС здійснюють:

5 закладів вищої освіти, у тому числі Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, які забезпечують потреби системи ДСНС та центральних органів виконавчої влади і на фінансування діяльності яких у 2017–2018 роках спрямовано 888 938,4 тис. грн;

25 навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, які забезпечують потреби місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і на фінансування діяльності яких у вказаний період спрямовано 288 761,5 тис. гривень.

**2.2.** Головним джерелом фінансування підготовки кадрів у сфері цивільного захисту у період 2017–2018 років був загальний фонд державного бюджету (КПКВК 1006360), питома вага якого в структурі бюджетних призначень становила 90,1 відс. (408 809,6 тис. грн) і 91 відс. (514 775,6 тис. грн) відповідно. При цьому потребу в коштах, яку включено до бюджетних запитів і яка визначалася закладами освіти шляхом визначення витрат на функціонування установи в наступному бюджетному періоді, враховано за загальним фондом на рівні 62,4 і 68,0 відс. відповідно, за спеціальним фондом – 100 відс. (95 337,0 тис. гривень). Таким чином, загальний обсяг призначень у цей період становив 1 018 922,2 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 923 585,2 тис. гривень.

**2.3.** Обсяг бюджетних асигнувань, які у 2017–2018 роках МВС як головний розпорядник коштів і ДСНС як відповідальний виконавець бюджетної програми планували використати за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (КПКВК 1006360), порівняно з бюджетними призначеннями зріс за рахунок коштів спеціального фонду загалом на 158 777,7 тис. грн і становив 1 177 699,9 тис. грн (кошти загального та спеціального фонду). При цьому надходження до спеціального фонду становили 254 114,7 тис. грн, або у 2,7 раза більше, ніж встановлені призначення (95 337,0 тис. грн), з них 133 724,0 тис. грн – понадпланові надходження за надані освітні послуги, що свідчить про неналежне планування доходів державного бюджету та ризики подальшого неналежного управління цими коштами.

**2.4.** Розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня (заклади освіти) у період 2017–2018 років із запланованого обсягу видатків з урахуванням змін (1 177 699,9 тис. грн) за КПКВК 1006360 використано 1 077 964,6 тис. грн (91,5 відс.), з них на оплату праці з нарахуваннями – 863 553,2 тис. грн, або 80,1 відс., при цьому кошти спрямовувалися за визначеними паспортами бюджетних програм напрямками:

на підготовку фахівців та науково-педагогічних кадрів – 659 160,7 тис. грн (61,1 відс.), з яких 595 443,9 тис. грн – на виконання державного замовлення

за загальним фондом та 63 716,8 тис. грн – за спеціальним фондом, що дало змогу, зокрема, забезпечити у 2017 році прийом 2 458 осіб, у 2018 році – 2 570 осіб;

на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітничих кадрів – 31 646,7 тис. грн (2,9 відс.), з яких 29 074,9 тис. грн – на виконання державного замовлення за загальним фондом та 2 571,8 тис. грн – за спеціальним, що дало змогу, зокрема, забезпечити у 2017 році прийом та випуск 1 285 осіб, у 2018 році – 1 122 осіб;

на післядипломну освіту фахівців з вищою освітою – 307 730,6 тис. грн (28,6 відс.), з яких 219 589,2 тис. грн – на виконання державного замовлення за загальним фондом та 88 141,4 тис. грн – за спеціальним, що дало змогу, зокрема, забезпечити у 2017 році підвищення кваліфікації (функціональне навчання) за державним замовленням 25 390 осіб, у 2018 році – 23 256 осіб;

на спеціальне навчання з надання домедичної допомоги рятувальниками – 3 866,7 тис. грн (0,4 відс.), за рахунок яких (загальний фонд) у 2017 році підготовлено 282 особи (56,4 відс. плану), у 2018 році – 144 особи (32,4 відс. плану);

на здійснення супроводу практичної підготовки та консультативно-методичної допомоги – 55 967,1 тис. грн (5,2 відс.) за загальним фондом, з них у 2017 році – 25 541,1 тис. грн, у 2018 році – 30 426,0 тис. грн;

на виплату одноразової грошової допомоги при звільненні зі служби 79 особам начальницького складу закладів освіти – 11 532,5 тис. грн (1,1 відс.) за загальним фондом;

на підготовку 56 ліцеїстів – 6 909,2 тис. грн (0,6 відс.) за загальним фондом. Підготовку ліцеїстів здійснює відокремлений підрозділ Львівського державного університету безпеки життєдіяльності Ліцей цивільного захисту (м. Вінниця), у якому навчаються за програмою здобуття повної загальної середньої освіти діти, позбавлені батьківського піклування, батьки яких загинули при виконанні службових обов'язків, діти працівників ДСНС та обдарована молодь віком до 16 років, які мають базову загальну середню освіту. Майже всі ліцеїсти в подальшому продовжили навчання в закладах освіти сфери управління ДСНС;

на виплату у 2018 році одноразової грошової допомоги 10 особам рядового і начальницького складу, які отримали інвалідність, – 1 151,1 тис. грн (0,1 відс.) за загальним фондом.

**2.5.** Через недоліки внутрішнього контролю ДСНС як відповідального виконавця бюджетної програми та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (заклади освіти системи ДСНС) допущено:

**2.5.1.** Неефективне використання 3 400,7 тис. грн:

2 169,8 тис. грн – у зв'язку з недосягненням Інститутом державного управління у сфері цивільного захисту планового показника з підготовки рятувальників (2017 року – на 43,6 відс., 2018 року – на 67,6 відс., або відповідно на 808,2 і 1 361,6 тис. грн (з розрахунку до загального обсягу річних видатків на цю мету), незважаючи на освоєння бюджетних коштів, які спрямовувалися на проведення навчання з надання домедичної допомоги рятувальниками, тобто

кошти використано нерезультативно;

869,9 тис. грн – у зв'язку з невиконанням Вищим професійним училищем Львівського державного університету безпеки життєдіяльності планового показника з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів на 45 осіб, незважаючи на освоєння бюджетних коштів, які спрямовувалися на цю мету, що з розрахунку середньої вартості послуги у 2017 році становить 70,3 тис. грн, у 2018 році – 799,6 тис. грн, тобто кошти використано нерезультативно;

215,1 тис. грн – на проведення Навчально-методичним центром цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області у 2017–2018 роках ремонтних робіт мережі електропостачання в орендованих приміщеннях за відсутності дозволу орендодавця, що спричинило неекономне використання цих коштів;

65,9 тис. грн – у зв'язку з прийняттям Навчально-методичним центром цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області управлінського рішення щодо здійснення видатків у 2017–2018 році сторонній організації на відшкодування витрат, пов'язаних з утриманням будинків та прилеглих прибудинкових територій, за наявності штатних прибиральників, на яких покладено відповідні обов'язки, що спричинило неекономне використання цих коштів;

12,2 тис. грн – Навчально-методичним центром цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Дніпропетровської області: унаслідок розташування Новомосковських та Павлоградських курсів у приміщеннях з надлишковою площею бюджетні кошти на їх обігрів використано неекономно;

67,8 тис. грн – через неналежний стан претензійно-позовної роботи Львівським державним університетом безпеки життєдіяльності за договором підряду здійснено видатки, пов'язані з усуненням допущених дефектів вентиляційної системи їдальні (заміна теплообмінника), у межах гарантійного періоду, тобто кошти використано неекономно.

**2.5.2.** Нефективне управління бюджетними коштами в обсязі 12 266,0 тис. грн:

9 643,3 тис. грн – завищення бюджетних асигнувань (загальний фонд) при визначенні закладами освіти потреби у видатках за КЕКВ 2120 "Нарахування на оплату праці" (КПКВК 1006360) призвело до перерозподілу невикористаних асигнувань на інші видатки (2017 рік – 3 394,2 тис. грн (5,7 відс. початкового обсягу асигнувань), 2018 рік – 6 249,1 тис. грн (8,1 відс.));

2 187,1 тис. грн – завищення бюджетних асигнувань (загальний фонд) при визначенні потреби у видатках на продукти харчування Львівським державним університетом безпеки життєдіяльності (587,1 тис. грн) і Черкаським інститутом пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України (1 600,0 тис. грн) призвело до перерозподілу невикористаних асигнувань на інші видатки;

435,6 тис. грн – через недотримання Навчально-методичним центром цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Одеської області вимог пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, при складанні проекту кошторису на 2017 рік включено необґрунтовані видатки (немає детальних розрахунків потреби) на суму 157,2 тис. грн, у 2018 році – 278,4 тис. гривень.

**2.5.3.** Недоотримання державним бюджетом 18 074,6 тис. грн, з них:

16 035,5 тис. грн – у зв'язку з невідшкодуванням вартості наданих освітніх послуг через правову неврегульованість питання відшкодування вартості навчання слухачами (курсантами), які навчалися за державним замовленням у закладах вищої освіти системи ДСНС та достроково його припинили (2017 рік – 7 180,3 тис. грн, 2018 рік – 8 855,2 тис. грн);

2 039,1 тис. грн – через недотримання Навчально-методичним центром цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області вимог пунктів 2.5 і 2.6 Порядку надання платних освітніх послуг державними та комунальними навчальними закладами, затвердженого спільним наказом МОН, Мінекономрозвитку, Мінфіну від 23.07.2010 № 736/902/758 та зареєстрованого у Мін'юсті 30.11.2010 за № 1196/18491, і, як наслідок, заниження фактичних витрат при розрахунку вартості навчання (за розрахунками, 2017 рік – 640,5 тис. грн, 2018 рік – 1 398,6 тис. гривень).

**2.5.4.** Використання 13 959,9 тис. грн бюджетних коштів з порушенням чинного законодавства допустили Національний університет цивільного захисту, Львівський державний університет безпеки життєдіяльності, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, а також Навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Дніпропетровської, Львівської, Запорізької, Київської області та міста Києва.

**2.6.** Навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності здійснювали освітню діяльність за державним замовленням за відсутності відповідної ліцензії та акредитації освітніх програм, що не узгоджується з вимогами Закону України від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту" (абзац перший частини одинадцятої статті 18).

**3.** Законодавчі та підзаконні акти, які регулюють питання діяльності з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, є недосконалыми, що зумовлює ризики недотримання законності, а також незабезпечення повноти та своєчасності прийняття управлінських рішень як під час освітнього процесу, так і при управлінні коштами державного бюджету та їх використанні.

**3.1.** Передбачений Кодексом цивільного захисту України (стаття 90) порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту центральним органом виконавчої влади не затверджено.

Як наслідок, заклади освіти системи ДСНС використовують Настанову з організації професійної підготовки та післядипломної освіти осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, затверджену наказом МНС від 01.07.2009 № 444, яка не приведена у відповідність із Кодексом цивільного захисту України та законами України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту" і від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту".

**3.2.** Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує



формування державної політики у сфері цивільного захисту (МВС), і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в цій сфері (ДСНС), визначені в їх положеннях, не узгоджуються з нормами частини другої статті 17 Кодексу цивільного захисту України, яким ці повноваження покладено на один центральний орган виконавчої влади.

Рахунковою палатою за підсумками попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (постанова Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-2, рішення Рахункової палати від 19.03.2019 № 6-4) надавалися рекомендації щодо врегулювання зазначеного питання, але їх не виконано.

### **3.3. Необхідно узгодити низку нормативно-правових актів:**

- норми Бюджетного кодексу України в частині терміна "вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації" та Кодексу цивільного захисту України в частині терміна "навчальні заклади" потребують узгодження із Законом України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту", у якому застосовується термін "заклад вищої освіти" та замість рівнів акредитації закладів освіти визначаються рівні та ступені вищої освіти, акредитація освітньої програми;

- Закон України від 20.11.2012 № 5499-VI "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" у частині застосування термінів "навчальний заклад", "вищий навчальний заклад" потребує узгодження із Законом України від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту" і Законом України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту", у яких застосовуються терміни "заклад освіти" та "заклад вищої освіти";

- постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 "Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності" і Порядок присудження наукових ступенів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 567, у частині назв наукових ступенів потребують приведення у відповідність із Законом України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту";

- Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719, і Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 978, у частині терміна "вищі навчальні заклади" потребують приведення у відповідність із Законом України від 01.07.2014

№ 1556-VII "Про вищу освіту", у якому застосовується термін "заклад вищої освіти".

**3.4.** Зважаючи на особливості освітньої діяльності у сфері цивільного захисту, необхідно визначити чіткі підходи до забезпечення ефективного функціонування системи відомчої освіти та стратегічні цілі реформування системи освіти ДСНС, у тому числі і при реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р).

**3.5.** Потребує вирішення питання ліцензування освітньої діяльності, зокрема, щодо:

узгодження норми частини першої статті 24 Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту" щодо видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності з нормами Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII "Про ліцензування видів господарської діяльності", яким встановлено уніфікований порядок ліцензування;

узгодження норми частини шостої статті 24 Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту" з нормами частини тринадцятої статті 13 Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII "Про ліцензування видів господарської діяльності" та іншими нормами цього Закону, якими передбачено отримання ліцензії в електронному вигляді;

форми ліцензії на провадження освітньої діяльності, необхідність затвердження якої передбачена частиною шостою статті 24 Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту".

**4.** Аудит засвідчив, що рекомендації Рахункової палати, надані Кабінету Міністрів України, Міністерству внутрішніх справ України як головному розпоряднику коштів та Державній службі України з надзвичайних ситуацій як відповідальному виконавцю бюджетної програми за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, проведеного у 2015 році (постанова Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-2), виконано частково. Станом на 01.07.2019 із 14 рекомендацій виконано лише 2, частково – 10, не виконано взагалі – 2.

Як наслідок, висновок Рахункової палати, наданий за результатами аудиту, проведеного у 2015 році, зокрема щодо недостатньо ефективної та затратної для державного бюджету системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту не втрачає актуальності.

Зазначені факти свідчать про необхідність посилення внутрішнього контролю у системі МВС і ДСНС за виконанням рекомендацій Рахункової палати, наданих за підсумками попереднього заходу зовнішнього контролю.

## **5. За результатами аудиту Рахункова палата рекомендує:**

**5.1. Верховній Раді України** розглянути матеріали аудиту на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти.

## **5.2. Кабінету Міністрів України доручити:**

**Мінекономрозвитку** спільно з **Мінфіном** внести до Кабінету Міністрів України узгоджені пропозиції щодо унормування термінів затвердження державного замовлення;

### **МОН:**

- на виконання вимог частини шостої статті 24 Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту" розробити та внести до Кабінету Міністрів України проект нормативно-правового акта про затвердження форми ліцензії на провадження освітньої діяльності, порядку її оформлення, переоформлення, видачі, зберігання та обліку;

- внести до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо приведення у відповідність із законами України від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту" та від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту" у частині встановлення рівнів і ступенів вищої освіти, проведення акредитації освітніх програм та застосування єдиної термінології визначення закладів освіти Бюджетного кодексу України, Кодексу цивільного захисту України, Закону України від 20.11.2012 № 5499-VI "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів", постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 "Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності", Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 567, Порядку розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719;

**МОН, Мінекономрозвитку і Мінфіну** розробити та затвердити порядок розрахунку закладами та установами вартості підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача, за науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для закладу професійної (професійно-технічної) освіти), професією та формою навчання на плановий рік;

**МОН, Мінекономрозвитку, Мінфіну спільно з МВС** внести пропозиції щодо врегулювання питання відшкодування вартості навчання достроково відрахованими курсантами, які навчалися у закладах освіти цивільного захисту за державним замовленням;

**МВС спільно з ДСНС за погодженням із МОН** на виконання статті 90 Кодексу цивільного захисту України розробити та затвердити порядок підготовки,

перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту.

### **5.3. Міністерству внутрішніх справ України:**

забезпечити укладання державних контрактів з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, як це передбачено статтею 3 Закону України від 20.11.2012 № 5499-VI "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів";

вжити заходів щодо приведення у відповідність із Законом України від 17.03.2011 № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади" норм Кодексу цивільного захисту України, зокрема в частині визначення повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту (МВС), та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в цій сфері (ДСНС), оскільки чинна норма Кодексу (частина друга статті 17) такі повноваження покладає на один центральний орган виконавчої влади;

#### **спільно з ДСНС:**

у рамках реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р) внести на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо визначення чітких підходів до забезпечення ефективного функціонування системи відомчої освіти та стратегічних цілей з удосконалення діяльності закладів освіти, навчальних та науково-дослідних установ системи освіти ДСНС, які провадять освітню діяльність у сфері цивільного захисту;

у процесі реформування системи ДСНС розглянути питання оптимізації закладів освіти системи ДСНС, зокрема шляхом передачі у відання місцевих органів виконавчої влади навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності;

### **5.4. Державній службі України з надзвичайних ситуацій рекомендувати забезпечити:**

отримання закладами освіти системи ДСНС (навчально-методичними центрами сфери цивільного захисту, створеними відповідно до вимог частини першої статті 91 Кодексу цивільного захисту України для навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту) ліцензії на відповідну діяльність (абзац перший частини одинадцятої статті 18 Закону України від 05.09.2017 № 2145-VIII "Про освіту");

здійснення навчально-методичними центрами цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в областях та м. Києві акредитації відповідних освітніх програм;

розгляд питання вжиття заходів щодо посилення контролю за станом виконання державного замовлення у частині навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів

з питань цивільного захисту, шляхом запровадження звітності про виконання планів комплектування навчально-методичних центрів та їх оприлюднення у встановленому законодавством порядку;

вдосконалення системи внутрішнього контролю за станом формування та виконання державного замовлення та станом використання коштів державного бюджету на зазначені цілі;

розроблення та затвердження плану заходів з усунення виявлених аудитом порушень і недоліків, а також інформування Рахункової палати у встановлені терміни про заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи;

вжиття заходів реагування за фактами виявлених аудитом порушень та у разі наявності підстав притягнути до відповідальності винних посадових осіб у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Член Рахункової палати

В. П. Богун

**Стан реагування на висновки та рекомендації Рахункової палати  
за результатами державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо використання бюджетних  
коштів на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, здійсненого у 2015 році  
(постанова Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-2)**

№ з/п	Зміст рекомендацій Рахункової палати	Стан виконання рекомендації	Результати
<b>1. Кабінет Міністрів України</b>			
1.1	Вжити заходів щодо підготовки законопроекту про удосконалення положень Кодексу цивільного захисту в частині розмежування повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у цій сфері	<b>Виконано частково.</b> ДСНС у 2015 році розробила проект Закону України "Про внесення доповнень до статті 103 Кодексу цивільного захисту України", який передбачає врегулювання на законодавчому рівні питання відшкодування курсантами та особами середнього начальницького складу – випускниками закладів вищої освіти цивільного захисту вартості навчання у разі дострокового розірвання контракту на проходження служби (навчання).	Організовано роботу центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо розгляду матеріалів аудиту Рахункової палати та вжиття заходів реагування
1.2	Доручити МВС розробити законопроект про відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у закладах вищої освіти цивільного захисту, та подати його Кабінету Міністрів України на розгляд	Законопроект листом ДСНС від 08.02.2016 № 01-1660/285 надіслано до Мін'юсту на юридичну експертизу. Мін'юст законопроект погодив, але зауважив про необхідність комплексного внесення змін до Кодексу цивільного захисту України і врегулювання правовідносин у сфері цивільного захисту в цілому відповідно до вимог Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" (у частині розмежування функцій між центральним органом, який формує державну політику у сфері цивільного захисту, та іншим центральним органом, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту). Наказом ДСНС від 12.02.2016 № 68 утворено робочу групу з розроблення проекту Закону України "Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України", згідно з яким, зокрема, статтю 100 Кодексу доповнено нормою про відшкодування витрат за навчання. Зазначений законопроект надіслано на розгляд до МВС (лист ДСНС від 24.11.2017 № 02-16658/08) та Кабінету Міністрів України (лист МВС від 29.03.2019 № 4374/01/35-2019). На час завершення аудиту зміни до Кодексу не внесено.	
1.3	Привести норми постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134, якою затверджено нормативи чисельності студентів (курсантів) на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника, у відповідність із вимогами Закону України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту" та постановою Кабінету Міністрів України	<b>Виконано частково.</b> На виконання рекомендації Рахункової палати ДСНС звернулася до МОН (лист від 07.09.2015 № 02-13148/285) з пропозицією визначити у нормативах чисельності студентів (курсантів) денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у закладах вищої освіти III і IV рівня акредитації державної форми власності для освітньо-кваліфікаційного рівня	

№ з/п	Зміст рекомендацій Рахункової палати	Стан виконання рекомендації	Результати
	від 29.04.2015 № 266 "Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти" в частині визначення нормативної чисельності науково-педагогічних працівників за галуззю знань "Цивільна безпека"	"бакалавр", затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134, нормативи для напряму підготовки "Цивільна безпека" за галуззю знань "Цивільна безпека". За інформацією ДСНС, МОН (на заміну постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134) розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання нормування чисельності здобувачів вищої освіти, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів, лікарів-резидентів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у закладах вищої освіти та наукових установах державної форми власності", якою запроваджується норматив чисельності для напряму підготовки "Цивільна безпека" за галуззю знань "Цивільна безпека". Цей проект погодили без зауважень ДСНС (лист від 18.02.2019 № 28-2618/285) і МВС (лист від 12.02.2019 № 1887/03/35-2019). На час завершення аудиту нормативи для галузі знань 1702 "Цивільна безпека" не затверджено.	
<b>2. МВС</b>			
2.1	Переглянути спільно з ДСНС систему підготовки кадрів у сфері цивільного захисту в контексті завдань схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України	<b>Виконано частково.</b> МВС спільно з ДСНС розроблено Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р). На третьому етапі її реалізації (2019–2020 роки) передбачено оптимізацію організаційної структури ДСНС, до складу якої входять, зокрема, заклади освіти, навчальні та науково-дослідні установи, на центральному, регіональному, територіальному та об'єктовому рівні.	Визначено правові засади та стратегію реформування системи ДСНС, у тому числі оптимізації її організаційної структури
2.2	Розробити законопроект про відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у закладах вищої освіти цивільного захисту, та подати його Кабінету Міністрів України на розгляд	<b>Виконано частково.</b> Проект Закону України "Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України", згідно з яким, зокрема, статтю 100 вказаного Кодексу доповнено нормою про відшкодування витрат за навчання, надіслано на розгляд до Кабінету Міністрів України (лист МВС від 29.03.2019 № 4374/01/35-2019). На час завершення аудиту зміни до Кодексу не внесено.	Недосконалість правового забезпечення в цій сфері
2.3	Ініціювати перед Урядом внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819, у частині спрямування діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ	<b>Виконано.</b> Зміни до Порядку внесено постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 230.	Удосконалено нормативно-правовий акт
2.4	Розробити порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького	<b>Виконано частково.</b> Розроблений ДСНС проект Порядку підготовки, перепідготовки та підвищення	Недосконалість правового забезпечення в цій сфері.

№ з/п	Зміст рекомендацій Рахункової палати	Стан виконання рекомендації	Результати
	складу служби цивільного захисту, погодити його з МОН, як це передбачено статтею 90 Кодексу цивільного захисту, та подати Кабінету Міністрів України на розгляд	кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту не проходив процедури погодження в МВС і МОН у зв'язку із прийняттям Закону № 2145 та розробленням МОН проектів законів України "Про професійну освіту", "Про передвищу освіту", відсутністю Закону України "Про післядипломну освіту".	Порушене питання впродовж останніх 3-х років включається до Плану нормотворчої діяльності ДСНС
2.5	При плануванні бюджетних показників на 2016 і наступні роки забезпечити дотримання вимог законодавства щодо укладання з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів державних контрактів, а також статті 8 Бюджетного кодексу України щодо обов'язковості застосування бюджетної класифікації, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", та вжити заходів щодо забезпечення виконання положень Закону України від 28.12.2014 № 79-VIII "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" у частині здійснення видатків на професійно-технічну освіту	<b>Не виконано.</b> Аудитом встановлено, що державні контракти з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за КПКВК 1006360 не уклалися. Щодо здійснення видатків на професійно-технічну освіту з місцевих бюджетів ДСНС повідомлено, що "обладміністрації не мають потреби у підготовці робітників за професіями сфери цивільного захисту, які проходять службу в ДСНС і не пов'язані з роботою підприємств, установ і організацій регіонального рівня. Підготовка робітничих кадрів для ДСНС здійснюється в системі закладів освіти цивільного захисту, а контингент викладацького складу та особи, які там навчаються, є особами рядового і начальницького складу. Фінансування їх підготовки та утримання не може здійснюватися ні з якого іншого бюджетного джерела, окрім як з бюджетної програми ДСНС".	Подальше існування чинників зменшення ефективності використання бюджетних коштів
<b>3. ДСНС</b>			
3.1	Переглянути систему підготовки кадрів у сфері цивільного захисту з урахуванням завдань схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та надати МВС відповідні пропозиції	<b>Виконано.</b> МВС спільно з ДСНС розроблено Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р). На третьому етапі її реалізації (2019–2020 роки) передбачено оптимізацію організаційної структури ДСНС, до складу якої входять, зокрема, заклади освіти, на центральному, регіональному, територіальному та об'єктовому рівні.	Визначено правові засади та стратегію реформування системи ДСНС, у тому числі оптимізації її організаційної структури
3.2	Забезпечити формування та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою для органів і підрозділів цивільного захисту з урахуванням реальних потреб ДСНС у кадрах і дотримання вимог законодавства щодо укладання з виконавцями державного замовлення державних контрактів	<b>Виконано в межах повноважень.</b> ДСНС вживалися заходи щодо вдосконалення формування державного замовлення, але аудитом встановлено, що державні контракти з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за КПКВК 1006360 не уклалися.	Подальше існування чинників зменшення ефективності використання бюджетних коштів
3.3	Привести штатну чисельність науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти цивільного захисту у відповідність з нормативною чисельністю	<b>Виконано в межах повноважень.</b> Головою ДСНС (окреме доручення від 23.11.2015 № В-326) керівників закладів освіти та науково-дослідних установ ДСНС зобов'язано: - провести аналіз діючої організаційної структури, чисельності підрозділів, штатних посад працівників та розробити і надати до ДСНС проекти структур і штатів з відповідними розрахунками та обґрунтуваннями, проведеними	Подальше існування чинників зменшення ефективності використання бюджетних коштів



№ з/п	Зміст рекомендацій Рахункової палати	Стан виконання рекомендації	Результати
		<p>з урахуванням нормативних актів;</p> <p>- штатну чисельність науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти цивільного захисту привести у відповідність із законодавством;</p> <p>- у штатах передбачити структурні підрозділи відповідно до нормативної чисельності та з урахуванням введення посад постійного та перемінного складу, що утримуються за рахунок коштів спеціального фонду, утримувати на окремих штатних розписах. Утримання посад рядового і начальницького складу за рахунок коштів спеціального фонду забороняється.</p> <p>Разом з тим наказами ДСНС (з основної діяльності) затверджено структуру Національного університету (наказ від 29.01.2016 № 44) та Львівського державного університету (наказ від 19.02.2016 № 81).</p>	
3.4	Організувати у навчально-методичних центрах перевірку проведення ними атестацій та ліцензування на право надання освітніх послуг	<p><b>Виконано в межах повноважень.</b></p> <p>Окремими закладами освіти та підрозділами ДСНС вживалися заходи щодо отримання ліцензій на право надання освітніх послуг та акредитації навчальних програм.</p>	Подальше існування чинників зменшення ефективності використання бюджетних коштів
3.5	При плануванні бюджетних показників на 2016 і наступні роки забезпечити дотримання вимог законодавства щодо укладання з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів державних контрактів, а також статті 8 Бюджетного кодексу України щодо обов'язковості застосування бюджетної класифікації, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", та вжити заходів щодо забезпечення виконання положень Закону України від 28.12.2014 № 79-VIII "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" у частині здійснення видатків на професійно-технічну освіту	<p><b>Не виконано.</b></p> <p>Аудитом встановлено, що державні контракти з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів за КПКВК 1006360 не уклалися.</p> <p>Щодо здійснення видатків на професійно-технічну освіту з місцевих бюджетів ДСНС повідомлено, що "обладміністрації не мають потреби у підготовці робітників за професіями сфери цивільного захисту, які проходять службу в ДСНС і не пов'язані з роботою підприємств, установ і організацій регіонального рівня. Підготовка робітничих кадрів для ДСНС здійснюється в системі закладів освіти цивільного захисту, а контингент викладацького складу та особи, які там навчаються, є особами рядового і начальницького складу. Фінансування їх підготовки та утримання не може здійснюватися ні з якого іншого бюджетного джерела, окрім як з бюджетної програми ДСНС".</p>	Подальше існування чинників зменшення ефективності використання бюджетних коштів
3.6	Вжити заходів щодо усунення виявлених порушень під час використання бюджетних коштів і притягнення до відповідальності винних у цьому посадових осіб	<p><b>Виконано частково.</b></p> <p>Заходи щодо усунення виявлених порушень виконувалися, але винні посадові особи не визначалися і не притягувалися до відповідальності.</p>	Подальше існування чинників зменшення ефективності використання бюджетних коштів

## Методи аналізу даних, використані в процесі аудиту

*Збір даних* – пошук за напрямками, визначеними метою аудиту, і накопичення інформації у текстовій, числовій або графічній формі щодо діяльності у досліджуваній сфері та розвитку відповідних процесів у часі.

*Обробка даних* – здійснення відбору з-поміж усіх зібраних даних суттєвих, які є придатними, достатніми та доцільними для подальшого дослідження, а також їх систематизація.

*Виявлення відхилень* – визначення серед наявних даних ознак, здатних об'єктивно охарактеризувати фактичний стан предмета дослідження, і порівняння цих ознак із відповідними нормами, нормативами, плановими показниками та іншими орієнтирами й зразками.

*Виявлення масштабу впливу відхилень* – визначення показників, які характеризують:

*встановлення причинного зв'язку* – дослідження відхилень на предмет встановлення причин за відомими наслідками;

*оцінку аудиторських знахідок* – зіставлення результатів, отриманих під час дослідження (окремих показників, подій, виявлених відхилень, встановлених фактів тощо), із критеріями аудиту;

*систематизацію аудиторських знахідок* – приведення в систему результатів, отриманих під час досліджень у конкретному напрямі, та встановлення характеру і значущості їх впливу на складові ефективності використання коштів державного бюджету (продуктивність, результативність, економність);

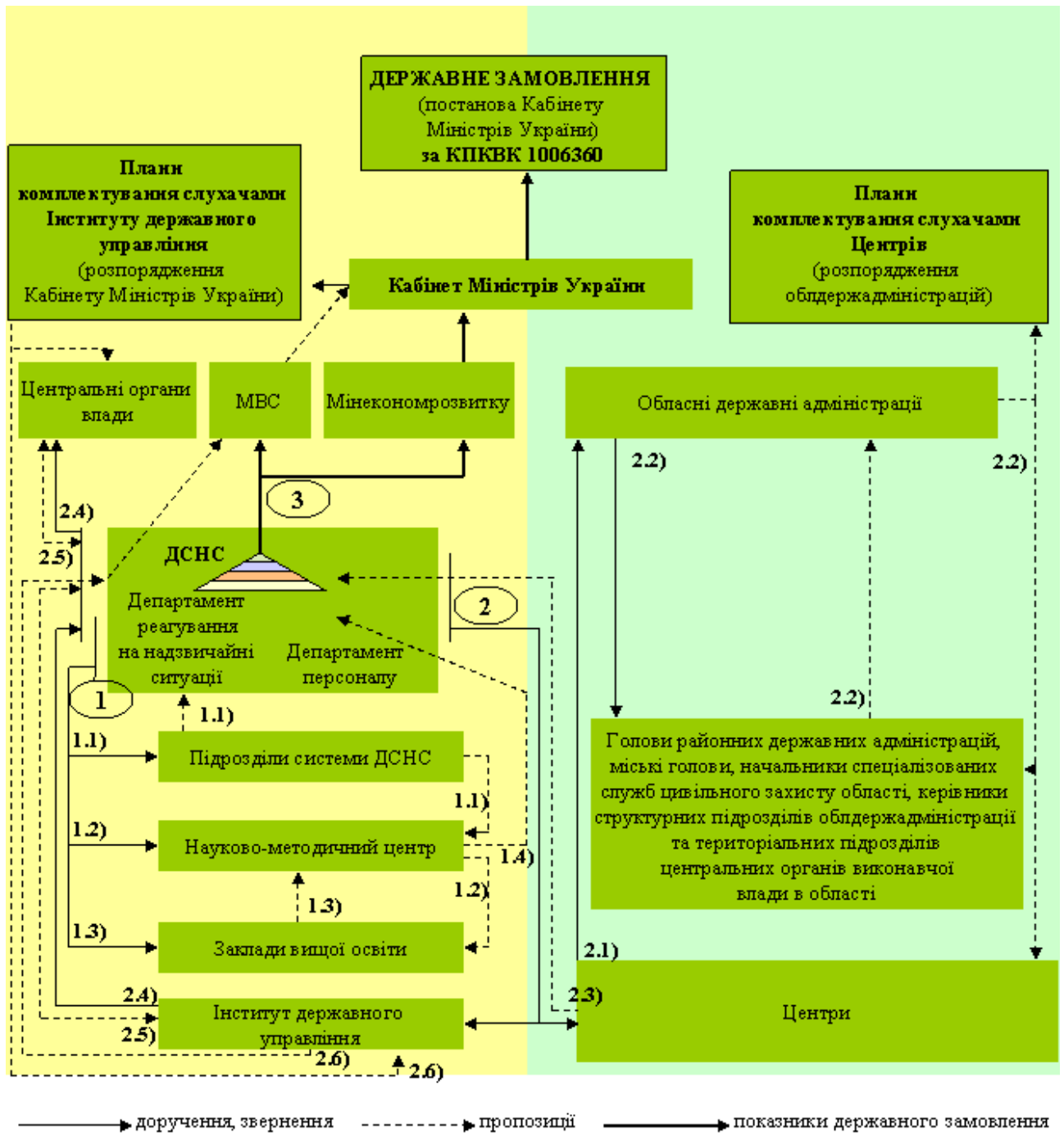
*узагальнення* – виявлення схожих ознак в аудиторських знахідках, які стосуються одного явища, їх поєднання та перехід до більш загального судження (оцінки).

### Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з підготовки кадрів у сфері цивільного захисту

Сфера відносин	Нормативно-правовий акт	Внесення змін у 2017–2018 роках
Акредитація	Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 № 978	Вносилися
Ліцензійні умови	Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187	Вносилися
Нормативи чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, слухачів	Постанова Кабінету Міністрів України 17.08.2002 № 1134 "Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності"	Вносилися
Порядок формування державного замовлення	Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України 15.04.2013 № 306	Вносилися
Підготовка осіб рядового і начальницького складу	Порядок організації та проведення професійної підготовки, підвищення кваліфікації основних працівників професійних аварійно-рятувальних служб, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.2013 № 729	Без змін
Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації робітничих кадрів	Положення про організацію навчально-виробничого процесу у професійно-технічних навчальних закладах, затверджене наказом МОН від 30.05.2006 № 419 та зареєстроване в Мін'юсті 15.06.2016 за № 711/12585	Без змін
Підготовка науково-педагогічних кадрів	Постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 261 "Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах)" (з 19.04.2019 назву змінено)	Без змін
Функціональне навчання	Порядок проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819;	Вносилися
	Положення про організацію навчального процесу з функціонального навчання, затверджене наказом МВС від 21.10.2014 № 1112 та зареєстроване в Мін'юсті 05.11.2014 за № 1398/26175	Без змін
Методичний супровід суб'єктів, що проводять навчання населення	Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 444	Вносилися
Надання інших освітніх послуг	Перелік платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 796	Вносилися
Документи про освіту	Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 193 "Про документи про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка"; наказ МОН від 12.05.2015 № 525 "Про затвердження форм документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка та додатків до них, зразка академічної довідки", зареєстрований у Мін'юсті 18.05.2015 за № 551/26996	Без змін
	Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 645 "Про документи про професійну (професійно-технічну) освіту державного зразка і додатки до них"	Вносилися
	Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819 "Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту", встановлено зразок посвідчення про функціональне навчання (підвищення кваліфікації цільового призначення) у сфері цивільного захисту. Перелік інформації, яка повинна міститися у документі про підвищення кваліфікації, затверджений наказом МОН від 19.01.2016 № 34	Вносилися

## СХЕМА

процесу формування державного замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту на 2017–2018 роки



**Аналіз стану виконання  
навчально-методичним центром цивільного захисту та безпеки  
життєдіяльності Київської області державного замовлення на 2018 рік  
щодо навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана  
з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту**

№ з/п	Назва районів і міст	Затверджено*, осіб	Виконано, осіб	Відс. виконання
<b>Райони</b>				
1	Києво-Святошинський	17	17	100,0
2	Таращанський	18	18	100,0
3	Баришівський	20	44	220,0
4	Рокитнянський	20	43	215,0
5	Білоцерківський	25	44	176,0
6	Броварський	24	42	175,0
7	Бородянський	20	28	140,0
8	Сквирський	19	25	131,6
9	Іванківський	17	22	129,4
10	Поліський	9	11	122,2
11	Миронівський	24	29	120,8
12	Вишгородський	23	27	117,4
13	Фастівський	26	29	111,5
14	Переяслав-Хмельницький	28	29	103,6
15	Богуславський	23	19	82,6
16	Васильківський	27	22	81,5
17	Макарівський	20	16	80,0
18	Ставищенський	13	9	69,2
19	Яготинський	17	10	58,8
20	Бориспільський	22	12	54,5
21	Тетіївський	18	9	50,0
22	Обухівський	29	14	48,3
23	Згурівський	14	6	42,9
24	Володарський	10	4	40,0
25	Кагарлицький	22	6	27,3
<b>Міста (обласного значення)</b>				
1	Буча	15	15	100
2	Ржищів	5	5	100
3	Васильків	15	22	146,7
4	Переяслав-Хмельницький	11	16	145,5
5	Славутич	7	9	128,6
6	Біла Церква	27	33	122,2
7	Фастів	10	12	120
8	Березань	13	14	107,7
9	Бориспіль	14	13	92,9
10	Бровари	13	12	92,3
11	Обухів	13	12	92,3
12	Інші	40	2	5
13	Ірпінь	12	–	0
	<b>РАЗОМ:</b>	<b>700**</b>	<b>700</b>	<b>100,0</b>

\* Кількість слухачів, які мають пройти навчання за державним замовленням, затверджена розпорядженням Київської обласної державної адміністрації від 29.12.2017 № 659 "Про затвердження плану комплектування Навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Київської області слухачами з функціонального навчання у сфері цивільного захисту на 2018 рік".

\*\* Обсяг прийому та випуску на підвищення кваліфікації (функціональне навчання) за державним замовленням, затверджений Наказом № 429

## Стан використання закладами освіти бюджетних коштів у 2017–2018 роках

тис. грн

№ з/п	Заклади освіти	2017 рік				2018 рік				Разом			Структура касових видатків, %
		Загальний фонд		Спеціальний фонд		Загальний фонд		Спеціальний фонд		план (зі змінами)	касові видатки	відхилення	
		план (зі змінами)	касові видатки	план (зі змінами)	касові видатки	план (зі змінами)	касові видатки	план (зі змінами)	касові видатки				
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14		
1	Національний університет	107 455,4	107 455,4	75 627,0	38 893,8	135 470,0	135 470,0	67 296,5	34 074,9	385 848,9	315 894,1	69 954,8	29,3
2	Черкаський інститут	60 987,1	60 963,3	7 000,2	5 460,8	84 671,7	84 646,0	9 080,4	7 677,7	161 739,4	158 747,8	2 991,6	14,7
3	Львівський державний університет	78 901,4	78 901,4	17 961,2	14 263,9	102 061,3	102 061,2	21 651,1	15 515,5	220 575,0	210 742,0	9 833,0	19,6
4	Ліцей цивільного захисту	27 149,8	27 149,7	3 579,6	2 407,5	33 419,5	33 419,5	6 519,2	5 385,6	70 668,1	68 362,3	2 305,8	6,3
5	Інститут державного управління	22 446,1	22 446,0	893,2	530,8	25 525,1	25 525,1	1 242,6	973,7	50 107,0	49 475,6	631,4	4,6
6	Центр Вінницької обл.	3 654,0	3 654,0	1 049,2	797,0	4 142,2	4 142,2	1 160,6	821,7	10 006,0	9 414,9	591,1	0,9
7	Центр Волинської обл.	3 351,7	3 351,7	454,2	347,6	4 090,1	4 090,1	910,0	720,6	8 806,0	8 510,0	296,0	0,8
8	Центр Дніпропетровської обл.	9 405,1	9 405,1	997,8	612,6	11 051,2	11 051,2	1 966,8	715,4	23 420,9	21 784,3	1 636,6	2,0
9	Центр Донецької обл.	5 476,5	5 476,4	1 077,8	547,0	6 557,3	6 557,3	1 385,8	1 061,6	14 497,4	13 642,3	855,1	1,3
10	Центр Житомирської обл.	3 493,5	3 493,5	403,3	185,0	3 920,4	3 920,4	550,8	295,7	8 368,0	7 894,6	473,4	0,7
11	Центр Закарпатської обл.	3 735,7	3 735,7	249,2	212,6	4 585,0	4 585,0	481,6	403,7	9 051,5	8 937,0	114,5	0,8
12	Центр Запорізької обл.	5 296,0	5 296,0	965,5	869,6	6 313,8	6 313,8	1 059,0	810,5	13 634,3	13 289,9	344,4	1,2
13	Центр Івано-Франківської обл.	3 878,2	3 878,0	562,7	242,4	4 677,9	4 677,4	848,6	326,6	9 967,4	9 124,4	843,0	0,9
14	Центр Київської обл.	4 478,4	4 478,4	1 016,1	515,4	5 425,5	5 425,5	1 362,8	987,1	12 282,8	11 406,4	876,4	1,1
15	Центр Кіровоградської обл.	4 885,8	4 885,8	396,8	245,3	5 646,9	5 646,9	658,5	474,7	11 588,0	11 252,7	335,3	1,0
16	Центр м. Києва	5 311,7	5 311,7	1 095,2	480,3	6 390,7	6 390,7	1 352,8	488,9	14 150,4	12 671,6	1 478,8	1,2
17	Центр Луганської обл.	3 474,4	3 474,4	308,0	209,0	3 974,8	3 974,8	449,3	279,7	8 206,5	7 937,9	268,6	0,7
18	Центр Львівської обл.	5 062,7	5 062,7	1 076,0	619,4	6 255,3	6 255,3	1 231,8	963,2	13 625,8	12 900,6	725,2	1,2
19	Центр Миколаївської обл.	4 818,4	4 818,4	952,3	861,6	5 646,5	5 646,5	1 548,3	1 118,5	12 965,5	12 445,0	520,5	1,2
20	Центр Одеської обл.	5 102,1	5 102,1	714,9	435,4	5 999,4	5 999,4	853,1	429,3	12 669,5	11 966,2	703,3	1,1
21	Центр Полтавської обл.	4 502,2	4 502,2	724,2	548,8	5 149,6	5 149,6	920,6	725,0	11 296,6	10 925,6	371,0	1,0
22	Центр Рівненської обл.	4 586,3	4 586,3	887,0	811,2	5 623,9	5 623,9	1 124,6	1 026,5	12 221,8	12 047,9	173,9	1,1
23	Центр Сумської обл.	4 997,2	4 997,2	517,0	389,4	5 950,5	5 950,5	750,3	502,5	12 215,0	11 839,6	375,4	1,1
24	Центр Тернопільської обл.	3 324,3	3 324,3	521,0	508,3	3 946,6	3 946,6	758,3	752,2	8 550,2	8 531,4	18,8	0,8
25	Центр Харківської обл.	4 972,3	4 972,3	1 327,7	569,2	5 963,9	5 963,9	1 646,2	944,2	13 910,1	12 449,6	1 460,5	1,2
26	Центр Херсонської обл.	3 620,8	3 620,8	338,2	311,4	4 421,0	4 421,0	399,5	362,8	8 779,5	8 716,0	63,5	0,8
27	Центр Хмельницької обл.	4 219,4	4 219,4	805,3	525,5	5 252,0	5 252,0	1 110,4	874,3	11 387,1	10 871,2	515,9	1,0
28	Центр Черкаської обл.	3 785,9	3 785,9	502,9	424,1	4 618,7	4 618,7	697,8	616,2	9 605,3	9 444,9	160,4	0,9
29	Центр Чернівецької обл.	3 010,9	3 010,9	778,5	392,5	3 777,6	3 777,6	912,3	591,5	8 479,3	7 772,5	706,8	0,7
30	Центр Чернігівської обл.	3 426,3	3 426,3	699,6	636,6	4 247,2	4 247,2	703,5	656,2	9 076,6	8 966,3	110,3	0,8
<b>Разом</b>		<b>408 809,6</b>	<b>408 785,3</b>	<b>123 481,6</b>	<b>73 854,0</b>	<b>514 775,6</b>	<b>514 749,3</b>	<b>130 633,1</b>	<b>80 576,0</b>	<b>1 177 699,9</b>	<b>1 077 964,6</b>	<b>99 735,3</b>	<b>100,0</b>

**Перелік  
інших порушень та недоліків, встановлених під час аудиту**

**1. Щодо публічних закупівель:**

**Центром м. Києва не оприлюднено** на вебпорталі уповноваженого органу з питань закупівель **річних планів закупівель та додатків до них** (загальна очікувана вартість – **2 769,9 тис. грн**), а також договору від 14.11.2018 № 50, укладеного на суму **54,9 тис. грн**, що перевищує 50,0 тис. грн, з постачальником ТОВ "Глобал Сейл" щодо закупівлі бензину А-95 (у талонах та скетч-картах), що є порушенням статей 4 і 10 Закону України "Про публічні закупівлі";

**Центром Дніпропетровської області:**

- оприлюднено окремі закупівлі, передбачені додатком до річного плану закупівель на 2018 рік, з порушенням вимог частини першої статті 4 Закону України "Про публічні закупівлі" (у 2018 році використано кошти державного бюджету в обсязі **51,9 тис. грн** (загальний фонд – 11,9 тис. грн, спеціальний фонд – 40,0 тис. грн);

- не забезпечено оприлюднення звітів про укладені договори в системі електронних закупівель, а саме договорів купівлі-продажу теплової енергії з комунальним підприємством теплових мереж "Криворіжтепломережа" вартістю 65,5 (2017 рік) та 62,8 тис. грн (2018 рік) (використано у 2017 рік – **51,7 тис. грн**, з них за загальним фонд – 48,7 тис. грн, спеціальним фондом – 3,0 тис. грн, у 2018 році – **68,5 тис. грн**, з них за загальним фондом – 60,4 тис. грн, спеціальним фондом – 8,1 тис. грн), що є порушенням вимог абзацу одинадцятого частини першої статті 10 Закону України "Про публічні закупівлі";

**Центром Львівської області** через недотримання вимог частини першої статті 4 Закону України "Про публічні закупівлі" **не склалися річний план, додаток до нього та зміни до них** щодо закупівлі послуги "Поточний ремонт приміщення Навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області ДК 016-2010-(41.00.4) "Будування нежитлових будівель (нове будівництво, реконструкція, капітальний і поточний ремонт)" ДК 021:2015: 45000000-7" **обсягом 189,3 тис. грн, відповідно, не оприлюднювались** на вебпорталі уповноваженого органу з питань закупівель.

Крім того, у порушення вимог абзацу п'ятого частини першої статті 2 та абзацу одинадцятого частини першої статті 10 Закону України "Про публічні закупівлі" **не оприлюднено** в системі електронних закупівель (протягом одного дня з дня укладення договору) звіту про укладений договір від 12.12.2018 № 1/12/2018/95-2018 з ТзОВ будівельна компанія "Вакбуд" (закупівля робіт з поточного ремонту приміщення);

**Національним університетом** у порушення абзаців сьомого та восьмого частини першої статті 10 Закону України "Про публічні закупівлі" **своєчасно не оприлюднено договору про закупівлю та 10 додаткових угод до договорів** на загальну суму **6 055,7 тис. гривень**.

## 2. Щодо утримання майна:

### Центром Львівської області:

- прийнято управлінське рішення про здійснення **видатків** у 2017–2018 роках у сумі **65,9 тис. грн сторонній організації** на відшкодування витрат, пов'язаних з утриманням **будинків і прилеглих прибудинкових територій** (вул. Словацького, 14, вул. Городоцькій, 71, м. Львів), **за наявності у Центрі штатних прибиральників, на яких покладено ці обов'язки,** що спричинило неекономне використання коштів;

- **за відсутності дозволу орендодавця** (Управління комунальної власності департаменту економічного розвитку Львівської міської ради) впродовж 2017–2018 років **в орендованих приміщеннях проведено поточні роботи мережі електропостачання** (вул. Словацького та службові приміщення на вул. Городоцька, 71), що спричинило неекономне використання коштів на загальну суму **215,1 тис. грн;**

**Центром Дніпропетровської області** унаслідок розташування Новомосковських та Павлоградських курсів у приміщеннях з надлишковою площею бюджетні кошти на їх обігрів використано неекономно (12,2 тис. гривень).

## 3. Щодо оплати праці (грошового забезпечення):

**Центром Львівської області** через прийняття управлінського рішення щодо виплати щомісячної премії у поточному році за попередній місяць минулого року атестованим працівникам, а також через безконтрольність з боку працівників фінансово-економічної групи щодо встановлення надбавки фахівцю з матеріально-технічного забезпечення II категорії цієї ж установи **порушено вимоги статей 48 і 116 Бюджетного кодексу та використано бюджетні кошти на загальну суму 53,2 тис. гривень.**

Так, двом атестованим працівникам за відсутності заборгованості за КЕКВ 2112 "Грошове забезпечення військовослужбовців" на початок звітних років (2017 і 2018) виплачено премію у 2017 році – за грудень 2016 року та у 2018 році – за грудень 2017 року на загальну суму 43,0 тис. гривень. Крім того, бухгалтерією Центру безпідставно (відсутній наказ) здійснено нарахування надбавки за високі досягнення у праці, складність та напруженість у роботі в розмірі 50 відс. до посадового окладу фахівцю з матеріально-технічного забезпечення II категорії цієї ж установи, як наслідок, зайво виплачено 10,2 тис. грн (КЕКВ 2111 – 8,2 тис. грн, КЕКВ 2120 – 2,0 тис. гривень);

**Національним університетом з порушенням вимог законодавства використано 4 269,1 тис. грн через невідповідність Інструкції** про порядок виплати грошового забезпечення та одноразової грошової допомоги при звільненні особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, затвердженої Наказом № 475, **вимогам статті 3 Бюджетного кодексу та частини п'ятої статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"** щодо проведення розрахунків у бюджетному періоді.

Встановлено, що відповідно до пункту 3.4 Положення про преміювання



осіб рядового та начальницького складу<sup>30</sup> виплата премій здійснюється щомісяця за минулий місяць під час виплати грошового забезпечення за поточний місяць у межах фонду преміювання за розрахунковий період. Аналогічні вимоги щодо виплати премій щомісяця за минулий місяць під час виплати грошового забезпечення за поточний місяць передбачені пунктом 9 розділу V Інструкції № 475 (діяла до 01.03.2018) та пунктом 8 розділу XVI Інструкції № 623 (діє з 01.03.2018).

Так, у 2017 році на виплату премій особам рядового та начальницького складу використано 25 307,2 тис. грн, що становить 50 відс. загального фонду оплати праці за КЕКВ 2112 "Грошове забезпечення", у 2018 році – 10 668,3 тис. грн (16 відсотків). Згідно з вищезазначеними вимогами Положення про преміювання осіб рядового та начальницького складу та Інструкції про порядок виплати грошового забезпечення та одноразової грошової допомоги при звільненні особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, затвердженої Наказом № 475, щодо здійснення виплати премій за минулий місяць під час виплати грошового забезпечення за поточний місяць премії за грудень 2016 року нараховувались та виплачувались у січні 2017 року в сумі 1 661,1 тис. грн та за грудень 2017 року – у січні 2018 року у сумі 2 608,0 тис. грн;

**Центром Львівської області у порушення вимог статті 116 КЗпП упродовж 2016–2017 років виплата компенсації за невикористані дні відпусток для п'яти працівників проводилась пізніше або в термін від 2 до 12 днів після звільнення (у 2017 році трьом працівникам – 6,8 тис. грн, у 2018 році двом працівникам – 3,8 тис. грн);**

**Центром м. Києва протягом 2017–2018 років трьом старшим майстрам виробничого навчання нараховувалась і виплачувалась надбавка як педагогічним працівникам у розмірі 20 відс. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 № 373 "Про встановлення надбавки педагогічним працівникам закладів дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), вищої освіти, інших установ і закладів незалежно від їх підпорядкування" (назва із змінами, які застосовуються з 01.01.2018).**

**Водночас у Переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 № 963, посада старшого майстра виробничого навчання відсутня.**

**Отже, у 2017–2018 роках старшим майстрам виробничого навчання з порушенням вимог пункту 1 Постанови № 373 нараховано та виплачено надбавку як педагогічним працівникам у загальній сумі 42,4 тис. грн (2017 рік – 19,6 тис. грн, 2018 рік – 22,8 тис. гривень).**

**Центром Київської області старшому майстру виробничого навчання циклу практичної підготовки обласних курсів удосконалення керівних кадрів у 2017 році виплачено надбавки за престижність педагогічної праці у розмірі 20 відс. посадового окладу та річної винагороди педагогічним**

---

<sup>30</sup> Затверджене наказом Національного університету від 25.01.2016 № 12

працівникам. При цьому в Переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників зазначена посада відсутня.

*Довідково.* У цьому Переліку до посад педагогічних працівників віднесено посаду майстра виробничого навчання та старшого майстра у закладі професійної (професійно-технічної) освіти.

Наказом начальника Центру Київської області від 29.12.2017 № 67 "Про переведення працівника" з 02.01.2018 працівника за його згодою переведено на посаду майстра виробничого навчання циклу практичної підготовки обласних курсів удосконалення керівних кадрів.

Таким чином, протягом 2017 року зазначеному працівникові проводилася виплата надбавки за престижність педагогічної праці у розмірі 20 відс. посадового окладу (6,1 тис. грн) і річної винагороди педагогічним працівникам (3,2 тис. грн) з порушенням вимог Переліку № 963.

#### 4. Щодо відображення заборгованості:

##### Національним університетом:

- у порушення вимог частини першої статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" станом на 01.01.2018 та на 01.01.2019 не відображено у бухгалтерському обліку підтвердженої двосторонніми актами звіряння розрахунків дебіторської заборгованості за послуги теплопостачання в загальній сумі 45,2 і 20,7 тис. грн відповідно, а також кредиторської заборгованості станом на 01.01.2019 за послуги енергопостачання в сумі 1,3 тис. грн, що призвело до викривлення фінансової та бюджетної звітності університету;

- у порушення вимог пункту 3.5 розділу III Порядку бухгалтерського обліку окремих активів та зобов'язань бюджетних установ, затвердженого Наказом № 372, з обліку університету не списано 11,2 тис. грн дебіторської заборгованості, термін позовної давності якої минув та яка є безнадійною до стягнення. Як наслідок, у бюджетній звітності за доходами спеціального фонду кошторису завищено дебіторську заборгованість на відповідну суму.

#### 5. Щодо відряджень:

Центром Львівської області через недотримання вимог пункту 5 Постанови № 98 не забезпечено працівників протягом 2017–2018 років коштами (авансом) на здійснення витрат під час перебування їх у службовому відрядженні; вимог частини п'ятої статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" здійснено господарську операцію та її відображення за даними аналітичного обліку із запізненням на 1–2 місяці, що призвело до заниження кредиторської заборгованості на кінець звітних періодів та викривлено фінансову звітність на суму 18,0 тис. грн;

Центром Запорізької області через недотримання вимог Інструкції № 59 допущено 6 випадків безпідставного відшкодування видатків на відрядження, які повернено під час аудиту в повному обсязі (1,7 тис. грн) і перераховано до державного бюджету;

**Інститутом державного управління:**

- оформлено два накази про направлення працівників у відрядження, згідно з якими здійснено 5,0 тис. грн витрат, без зазначення пункту призначення, що є недотриманням пункту 1 розділу II Інструкції № 59 (накази Інституту державного управління (з кадрових питань) від 27.10.2017 № 257 зі змінами, внесеними наказом від 13.11.2017 № 274; від 14.03.2018 № 66);

- працівники направлялися у відрядження без забезпечення їх коштами для здійснення поточних витрат під час службового відрядження (авансом), що є недотриманням статті 121 КЗпП та пункту 4 розділу I, пункту 11 розділу II і пункту 5 розділу III Інструкції № 59, а також пункту 5 Постанови № 98;

- інститут відряджав працівників, не ознайомлюючи їх з кошторисом витрат або з довідкою-розрахунком на виданий аванс, складеною в довільній формі, що є недотриманням пункту 6 розділу Інструкції № 59.

**6. Щодо інших питань:**

Національним університетом списано з обліку заборгованість у сумі 150,0 тис. грн за надані дев'ятьом іноземним студентам заочної форми навчання платні освітні послуги без проведення відповідної позовної роботи, що призвело до недоотримання доходу та свідчить про недотримання вимог статті 509, частини четвертої статті 611 Цивільного кодексу України;

Львівським державним університетом через неналежну претензійно-позовну роботу за договором підряду від 31.08.2015 № БТ-08/15, укладеним з ПП "Львівдах", здійснено видатки в сумі 67,8 тис грн на усунення дефектів вентиляційної системи їдальні (заміна теплообмінника) у межах гарантійного періоду, що є неекономним використанням бюджетних коштів;

Центром Львівської області у 2017–2018 роках укладено господарські договори на загальну суму 82,0 тис. грн, у яких предмет договору не відповідає вимогам частини четвертої статті 180 і частини другої статті 266 Господарського кодексу.