

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО

**Рішенням Рахункової палати
від 13.09.2017 № 18-1**

ЗВІТ

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Київ – 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	5
1.1. <i>Оцінка стану реалізації рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів.....</i>	5
1.2. <i>Оцінка стану нормативно-правового врегулювання питань діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій.....</i>	8
2. ОЦІНКА ІСНУЮЧОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ	11
3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	17
4. СТАН ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ	33
ВИСНОВКИ.....	35
ПРОПОЗИЦІЇ.....	40

ПРЕАМБУЛА

Підстави для проведення аудиту: Бюджетний кодекс України (стаття 110); Закон України "Про Рахункову палату" (статті 4, 7); План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, стану внутрішнього контролю.

Предмет аудиту:

- кошти державного бюджету за бюджетними програмами за КПКВК 1006280 "Забезпечення діяльності сил цивільного захисту" та КПКВК 1006090 "Придбання пожежної та іншої спеціальної техніки вітчизняного виробництва", їх рух (визначення джерел, повнота та своєчасність фінансування, ефективність управління ними);

- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти і документи, які регламентують діяльність сил цивільного захисту;

- планові, бухгалтерські, фінансові документи, бюджетна, фінансова й статистична звітність та інша довідкова інформація, що прямо чи опосередковано характеризує стан досягнення результативних показників.

Об'єкти аудиту:

Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
головні управління ДСНС України у Вінницькій, Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Харківській областях та м. Києві;
управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України (м. Київ).

Термін виконання контрольного заходу:

Аудит проведено у період з 16 червня до 21 серпня 2017 року.

Критерії аудиту:

щодо оцінки продуктивності: співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів бюджетними коштами;

щодо оцінки результативності: ступінь відповідності фактичних результатів діяльності об'єктів аудиту запланованим результатам;

щодо оцінки економності: стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів, або досягнення максимального результату при їх використанні;

щодо оцінки законності: відповідність чинному законодавству управлінських рішень об'єктів аудиту;

щодо оцінки своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:

- стан своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються предмета аудиту;

- стан внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів і матеріальних цінностей.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2016 рік та перше півріччя 2017 року;

кількісні: Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС); головні управління ДСНС України у Вінницькій, Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Харківській областях та м. Києві; управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України (далі – управління забезпечення ОРС ЦЗ).

Методи збирання даних: об'єкти аудиту перевіряються шляхом вивчення та аналізу нормативних і розпорядчих документів, прийнятих управлінських рішень, даних бухгалтерської, фінансової і статистичної звітності, первинних документів, які характеризують використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати, та письмових і усних пояснень посадових осіб.

ВСТУП

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 25.01.2017 № 61-р схвалив Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – Стратегія), метою якої є реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту.

Реалізацію Стратегії передбачено здійснити шляхом оптимізації структури та чисельності ДСНС на всіх рівнях, реорганізації сил цивільного захисту, які входять до системи ДСНС, з урахуванням покладених на них завдань, нарощування матеріально-технічної бази сил цивільного захисту та їх технічного переоснащення сучасною технікою тощо.

Для оцінки вжитих заходів щодо процесу реформування системи ДСНС та з метою визначення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту, проведено цей аудит.

1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

1.1. Оцінка стану реалізації рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів

Відповідно до Плану роботи Рахункової палати на 2015 рік, в Державній службі України з надзвичайних ситуацій департаментом Рахункової палати проводилися *два контрольні-аналітичні заходи*, а саме: *аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, та перевірка використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій.*

Про результати *перевірки використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій*, Рахункова палата поінформувала Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, МВС та надала відповідні пропозиції Уряду і МВС.

Уряду, зокрема, було запропоновано:

- прискорити розгляд внесеного МВС проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій";

- встановити згідно з пунктом 7 частини другої статті 17 Кодексу цивільного захисту України порядок організації та забезпечення охорони від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів.

МВС запропоновано:

- спільно з ДСНС розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону України "Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України" у частині розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в цій сфері;

- внести на розгляд Уряду проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня";

- спільно з ДСНС переглянути умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу шляхом підвищення розмірів їх посадових окладів залежно від займаної посади, спеціального звання, особливостей проходження служби тощо, зменшивши в структурі грошового забезпечення питому вагу додаткових видів стимулюючих виплат, та надати відповідні пропозиції Кабінету Міністрів України.

Рішення Рахункової палати від 26.08.2015 № 2-1 та Звіт про результати

перевірки направлено ДСНС з пропозиціями переглянути систему внутрішнього аудиту з метою підвищення ефективності та результативності її функціонування, а також забезпечити ефективний внутрішній контроль за результативним і цільовим використанням бюджетних коштів на забезпечення діяльності органів і підрозділів цивільного захисту.

На виконання пропозицій Рахункової палати Кабінет Міністрів України постановою від 16.12.2015 № 1052 затвердив Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, а 30.08.2017 видав постанову № 704 "Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб" (набирає чинності з 1 січня 2018 року).

Виконання інших рекомендацій триває.

Так, на виконання пропозиції щодо розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України "Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України" у частині розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в цій сфері, ДСНС розробила *проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту"*, яким передбачено внесення змін у Кодекс цивільного захисту України, у т. ч. в частині розмежування повноважень між органом, що формує державну політику у сфері цивільного захисту, та органом, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Під час аудиту законопроект направлено на погодження до міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (листи ДСНС від 03.07.2017 № 02-9639/08, від 04.07.2017 № 02-9644/08).

На виконання пропозиції щодо розроблення та внесення на розгляд Уряду проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня" вжиті такі заходи.

Кабінет Міністрів України **постановою від 13.07.2016 № 437¹** вніс зміни, зокрема, до постанови Кабінету Міністрів України від 16.11.2001 № 1567 "Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня", відповідно до яких в окремих його розділах слова "МВС", "органи і підрозділи внутрішніх справ", "служби охорони громадського порядку територіальних підрозділів МВС" замінені словами "Національна поліція", "органи Національної поліції", "Національна гвардія та органи Національної поліції". В додатку 1 до Плану реагування назву графі "МВС" доповнено словами "Національна поліція"

Крім того, **постановою від 09.08.2017 № 626** Кабінет Міністрів України затвердив Порядок розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту (*далі – Порядок № 626*), який визначає процедуру розроблення та затвердження планів діяльності єдиної державної системи

¹ "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України".

цивільного захисту.

Пунктом 2 Порядку № 626 визначено, що План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня розробляється ДСНС та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Водночас Кабінет Міністрів України листом від 21.12.2015 № 29948/2/1-15 доручив МВС і ДСНС внести проект Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня на розгляд Уряду у *п'ятимісячний термін* після прийняття постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення планів єдиної державної системи цивільного захисту".

У свою чергу ДСНС наказом від 18.07.2017 № 384 створила робочу групу з підготовки Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня.

Отже, План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, який є основним документом з організації та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, з часу набуття чинності (07.12.2001), незважаючи на вжиті протягом останнього часу заходи, практично залишився без змін, а тому його розроблення потребує якнайшвидшого вирішення.

За результатами *аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту*, Колегія Рахункової палати зробила висновок, що існуюча в ДСНС система підготовки кадрів у сфері цивільного захисту була неефективною, затратною для бюджету, не відповідала реальним відомчим потребам і переважно орієнтувалася на надання платних освітніх послуг.

Враховуючи викладене, Колегія Рахункової палати поінформувала про результати аудиту Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та МОН. Висновок Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-2 було направлено МВС і ДСНС з відповідними пропозиціями.

Встановлено, що із наданих за результатами аудиту пропозицій, внаслідок тривалих процедур погодження із заінтересованими органами виконавчої влади проектів нормативних актів, досі *не реалізована пропозиція* щодо внесення на розгляд Уряду проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту".

Під час аудиту ДСНС листом від 12.07.2017 № 01-10094/161 у черговий раз надіслала проект постанови МВС на опрацювання та погодження (перепогодження) із заінтересованими органами виконавчої влади.

Таким чином, низка рекомендацій Рахункової палати, які мали стратегічний і комплексний характер щодо законодавчого врегулювання питань діяльності сил цивільного захисту, залишилися нереалізованими.

Внаслідок цього не усунені ризики, які перешкоджають зміцненню інституційної спроможності підрозділів ДСНС забезпечувати належний рівень безпеки життєдіяльності населення, його захист від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій.

1.2. Оцінка стану нормативно-правового врегулювання питань діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Правові відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту², врегульовані **Кодексом цивільного захисту України** (далі – *Кодекс*).

Відповідно до статті 8 Кодексу забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється **єдиною державною системою цивільного захисту**, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Довідково. До складу функціональних підсистем входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту. До складу територіальних підсистем та їх ланок входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання.

Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту належить до повноважень Кабінету Міністрів України.

Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює *центральный орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту* (статті 16 і 17 Кодексу).

Відповідно до статті 17 Кодексу до системи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, входять **сили цивільного захисту, навчальні заклади та наукові установи, заклади охорони здоров'я (медичні підрозділи)** (далі – *органи та підрозділи цивільного захисту*), які належать до сфери його управління. До його повноважень, зокрема, віднесено:

- здійснення безпосереднього керівництва діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;
- проведення підготовки органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок;
- залучення підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та координація їх

² 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 2 Кодексу).

діяльності під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівнів, організація проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснення контролю за їх проведенням;

- забезпечення гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та деяких інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків;

- забезпечення виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій тощо.

Проте, на сьогодні, **повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту**, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб **закріплені за кількома центральними органами виконавчої влади (МВС і ДСНС)**, тоді як на час прийняття Кодексу функціонувало МНС³, яке виконувало відповідні повноваження одноособово.

Згідно з пунктом 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878, **МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема, у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.**

Згідно з пунктом 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 (далі – **Положення № 1052**), **ДСНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.**

Відповідно до пункту 3 Положення № 1052 одним із основних завдань ДСНС є **внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах.**

³ Указом Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" шляхом реорганізації МНС та Держтехногенбезпеки України була утворена ДСНС.

Як зазначалося, ДСНС розроблено проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту"⁴, яким передбачено внесення змін у Кодекс щодо питань:

- розмежування функцій між органом, що формує державну політику у сфері цивільного захисту, та органом, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

- розподіл повноважень та функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту;

- визначення повноважень державних органів та державних організацій у сфері цивільного захисту;

- уточнення завдань, прав та обов'язків у сфері цивільного захисту суб'єктів господарювання та громадян;

- удосконалення системи управління єдиною державною системою цивільного захисту та підвищення ефективності її функціонування тощо.

Отже, прийняття цього Закону потребує якнайшвидшого вирішення.

Слід зазначити, що протягом останнього часу завдяки активній нормотворчій діяльності ДСНС, крім постанови Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 "Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій", були прийняті постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 763 "Про затвердження Переліку суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі" та від 11.01.2017 № 5 "Про затвердження Порядку здійснення постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій", а також виданий наказ МВС від 14.11.2016 № 1203 "Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного забезпечення в Державній службі України з надзвичайних ситуацій", зареєстрований у Мін'юсті від 09.12.2016 за № 1593/29723.

Разом з тим не всі нормативно-правові акти, які регламентують діяльність ДСНС, приведені у відповідність із чинним законодавством.

Так, враховуючи припинення діяльності МНС шляхом реорганізації в ДСНС та забезпечення формування державної політики, зокрема, у сфері цивільного захисту МВС, **потребують перегляду та приведення у відповідність із чинним законодавством норми:**

- Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 05.03.2009 № 1068, в частині слів "спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту", а також в частині посилань на Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" потребують приведення у відповідність до чинного законодавства, враховуючи, що Закон України "Про засади запобігання і

⁴ Проект Закону розміщено на офіційному сайті ДСНС: <http://www.dsns.gov.ua>.

протидії корупції" втратив чинність у зв'язку з набранням чинності Законом України від 14.10.2014 № 1700 "Про запобігання корупції";

- Положення про Державну пожежну охорону, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 № 508;

- постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1102 "Деякі питання надання платних послуг підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій";

- наказу МНС, Мінекономрозвитку та Мінфіну від 03.01.2012 № 1/2/1, зареєстрованого в Мін'юсті 16.01.2012 за № 45/20358, яким затверджено Методику формування вартості платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій України;

- наказу МНС від 12.12.2012 № 1400 "Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій", зареєстрованого в Мін'юсті 03.01.2013 за № 40/22572.

Не узгоджуються із постановами Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120 "Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій", від 10.09.2014 № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", від 28.10.2015 № 878 "Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України" норми пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 23.08.2005 № 795 "Про затвердження опису та зразків форменого одягу і відповідних знаків розрізнення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту і норм забезпечення форменим одягом" в частині наділення Міноборони правом затверджувати відповідні нормативно-правові акти.

Таким чином, існуюча нормативно-правова база, яка регламентує діяльність ДСНС, потребує додаткового правового врегулювання з урахуванням прийнятих протягом останнього часу змін.

2. ОЦІНКА ІСНУЮЧОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ ЩОДО ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ

Згідно з пунктом 4 Положення № 1052 ДСНС відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, здійснює *безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту*. Як зазначалося, до сфери її управління належать сили цивільного захисту, навчальні заклади та наукові установи, заклади охорони здоров'я (медичні підрозділи).

Статтею 22 Кодексу до *сил цивільного захисту*⁵ віднесено:

- *Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту;*
- *аварійно-рятувальні служби;*

⁵ Сили цивільного захисту – аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій (стаття 2 Кодексу).

- формування цивільного захисту;
- спеціалізовані служби цивільного захисту;
- пожежно-рятувальні підрозділи (частини);
- добровільні формування цивільного захисту.

Організацію та порядок повсякденної діяльності *ОРС ЦЗ* та функціонування її під час виконання завдань за призначенням визначено Положенням про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій, затвердженим наказом МВС від 03.07.2014 № 631, зареєстрованим в Мін'юсті 23.07.2014 за № 853/25630 (далі – *Положення № 631*).

Згідно з пунктом 1 розділу III Положення № 631 **основними завданнями *ОРС ЦЗ*** є проведення робіт та вжиття заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від них, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, а також ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій.

До повноважень *ОРС ЦЗ*, зокрема, належать:

- здійснення безпосереднього керівництва діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту;
- аварійно-рятувальне обслуговування на договірній основі об'єктів підвищеної небезпеки та окремих територій, що перебувають у власності, володінні або користуванні суб'єктів господарювання, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;
- виконання робіт із запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій і щодо захисту від них населення і територій;
- проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;
- здійснення гасіння пожеж;
- забезпечення охорони від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

ОРС ЦЗ складається з органів управління, аварійно-рятувальних формувань центрального підпорядкування, аварійно-рятувальних формувань спеціального призначення, спеціальних авіаційних та інших формувань, державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), навчальних центрів, формувань та підрозділів забезпечення.

Усі формування ДСНС мають свою спеціалізацію з проведення рятувальних та інших невідкладних робіт, дислокуються на території України з урахуванням регіональних ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) *ОРС ЦЗ* в адміністративно-територіальних одиницях, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.2013 № 874 "Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних

одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини)".

Слід зазначити, що проектом Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту" *передбачається виключення* із Кодексу *поняття "Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту", як такого, що дублює ДСНС.*

Це обґрунтовується тим, що ОРС ЦЗ, яка функціонує у складі ДСНС, складається з органів управління, аварійно-рятувальних формувань центрального підпорядкування, аварійно-рятувальних формувань спеціального призначення, спеціальних авіаційних та інших формувань, державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), навчальних центрів, формувань та підрозділів забезпечення ДСНС, яка є центральним органом виконавчої влади, юридичною особою публічного права, має чітку структуру та управлінську вертикаль.

Проте ОРС ЦЗ не є органом влади та юридичною особою публічного права, а лише формально має органи управління та підрозділи, які фактично є органами управління та підрозділами ДСНС.

Станом на 01.07.2017 штатна чисельність сил цивільного захисту ДСНС становила 61145 од., або 82,8 відс. загальної її чисельності (73864 од.), з них *утримувалося: за рахунок коштів державного бюджету – 55320 од.; за рахунок коштів об'єктів, що охороняються підрозділами пожежної охорони, та госпрозрахунку – 5825 одиниць.* Фактична чисельність становила 51929 осіб (84,9 відс. штатної чисельності), у т. ч. 40797 осіб рядового і начальницького складу та 11132 працівники.

ДСНС має досить потужну і розгалужену мережу аварійно-рятувальних, спеціальних та інших формувань, державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), які забезпечують виконання завдань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, знешкодження вибухонебезпечних предметів тощо.

Зокрема, у 2016 році органами та підрозділами цивільного захисту було забезпечено оперативне реагування на 149 класифікованих надзвичайних ситуацій та 74 тис. 221 пожежу, під час яких врятовано життя 3 тис. 605 особам і матеріальних цінностей на суму понад 3 млрд 639 млн грн, виявлено та знешкоджено 80 тис. 11 вибухонебезпечних предметів, очищено територію загальною площею понад 8 тис. 153 гектари.

Разом з тим, **в системі ДСНС існує низка проблем, які впливають на ефективність її діяльності, серед них:**

- надмірна кількість об'єктів, на яких проводяться перевірки щодо дотримання вимог законодавства та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту, що призводить до неякісного їх проведення органом державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Це потребує перегляду державного нагляду

(контролю) шляхом обов'язкового проведення планових перевірок суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику від провадження господарської діяльності та державних установ, а також запровадження страхування цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання із середнім та незначним ступенем ризику за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам або їх майну, іншим юридичним особам;

- економічно недосконала організація реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події, оскільки більшість заходів фінансується з державного бюджету, що не дає змоги утримувати необхідну кількість державних пожежно-рятувальних підрозділів, здійснювати їх належне комплектування, матеріально-технічне забезпечення і оснащення (*в ДСНС функціонує 986 пожежно-рятувальних підрозділів чисельністю 36 тис. осіб за нормативної потреби особового складу 42 тис. осіб*);

- несвоєчасність реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події внаслідок віддаленості підрозділів ДСНС та сил цивільного захисту від місць виникнення таких ситуацій. Особливо гострою проблема є для сільської місцевості;

- невідповідність сучасним вимогам рівня технічної оснащеності сил цивільного захисту, їх належного комплектування та матеріально-технічного забезпечення.

Внаслідок цього сили цивільного захисту не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, пожежі, інші небезпечні події та мають обмежені можливості щодо створення ефективного та дієвого угруповання сил для подолання негативних наслідків масштабних надзвичайних ситуацій.

Вкрай низьким є рівень забезпечення сил цивільного захисту пожежною, спеціальною, інженерною технікою, оскільки переважна їх частина використала свій моторесурс: із понад 4 тис. одиниць пожежної техніки, яка знаходиться на озброєнні пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС, більше 80 відс. підлягає списанню за віком або технічним станом; при штаті 675 од. інженерної техніки та 656 од. спеціальних аварійно-рятувальних машин, в наявності 451 і 341 од., відповідно, з яких 361 і 236 од. підлягає списанню; з наявної авіаційної техніки (18 од.) справні лише 8 од. (4 літаки, 4 вертольоти); практично відсутня спеціальна техніка для рятування людей на висотних об'єктах і об'єктах підвищеної поверховості.

Не краща ситуація з *пожежно-технічним озброєнням, аварійно-рятувальним обладнанням та спеціальним одягом.*

Зокрема, у 15 підрозділах ДСНС, за потреби 31 од. спеціальної водолазної техніки, в наявності немає жодної.

Низькою є забезпеченість особового складу *індивідуальними засобами захисту*, що несе ризики загрози життю та здоров'ю, особливо при виконанні завдань в екстремальних ситуаціях.

Незважаючи на вжиті ДСНС у 2016–2017 роках заходи щодо підвищення *грошового забезпечення* особам рядового і начальницького складу органів та

підрозділів цивільного захисту, його рівень залишається чи не найнижчим серед силових структур, що негативно впливає на їх моральний і психологічний стан, сумлінне виконання службових обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя. Це, у свою чергу, призводить до відпливу професійних кадрів до інших структур або звільнення за власним бажанням. Тільки в минулому році з таких та інших причин звільнилося майже три тис. осіб.

Довідково. *Грошове забезпечення в Міноборони, Нацгвардії, Держприкордонслужбі за категоріями військовослужбовців становить: осіб рядового складу (за контрактом) – близько 7500 грн (в ДСНС – 5300 грн); молодших офіцерів – близько 11000 грн (в ДСНС – 6400 грн); старших офіцерів – близько 13000 грн (в ДСНС – 7400 гривень).*

За таких та інших обставин існують ризики послаблення спроможності виконання силами цивільного захисту відповідних заходів у разі виникнення надзвичайних ситуацій, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації їх наслідків.

Отже, система ДСНС, яка має забезпечити створення ефективної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та пожеж, потребує реформування.

З цією метою Кабінет Міністрів України розпорядженням від 25.01.2017 № 61-р схвалив *Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій*, реалізація якої упродовж 2017–2020 років має здійснюватися за такими напрямками:

- перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж;
- вдосконалення системи реагування на пожежі та надзвичайні ситуації;
- підвищення спроможності органів управління та підрозділів ДСНС до ефективного захисту населення та територій від пожеж та надзвичайних ситуацій.

На першому етапі реалізації Стратегії (2017 рік), зокрема, **передбачено:**

- *передача майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність;*
- *покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій;*
- *реалізація у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях пілотних проектів щодо організації здійснення заходів цивільного захисту об'єднаних територіальних громад.*

Питання реформування системи ДСНС визначені Урядом як пріоритетні і включені до **середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року** (далі – *Середньостроковий план*) та **плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік** (далі – *План дій*), затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р.

Так, Середньостроковим планом визначено, що Уряд продовжить реформування системи ДСНС з метою її оптимізації, підвищення спроможності до виконання завдань у сфері цивільного захисту та *передачі окремих*

повноважень щодо гасіння пожеж та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Планом дій передбачено утворення органами місцевого самоврядування пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Львівської та Тернопільської областей та включення таких підрозділів (пожежних частин) до відповідних планів залучення сил та засобів відповідного регіону.

З метою реалізації зазначених завдань ДСНС виконані такі заходи:

- затверджено План заходів щодо реалізації Стратегії (наказ ДСНС від 02.03.2017 № 132) та плани основних заходів пілотних проектів;

- розроблено низку законопроектів та проект постанови Уряду⁶;

- в об'єднаних територіальних громадах утворено 21 підрозділ з питань цивільного захисту органів місцевого самоврядування (Дніпропетровська область – 3, Донецька – 6, Львівська – 3, Тернопільська – 9);

- територіальними органами ДСНС спільно з органами місцевого самоврядування проведено уточнення необхідної кількості пожежно-рятувальних підрозділів місцевої пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах, їх чисельності, місць дислокації з урахуванням 20-хвилинного часу прибуття до місця виклику;

- спільно з Мінрегіонбудом розробляються типові проекти Центрів безпеки двох рівнів та визначається порядок державної підтримки їх будівництва в об'єднаних територіальних громадах за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Проте виконання таких заходів, як *передання майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність, покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій, не розпочато.*

Водночас передання окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування має суттєво зменшити навантаження на ДСНС, що дасть можливість зосередити

⁶ Проекти законів України: "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту"; "Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України щодо способів здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки"; "Про внесення змін до Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки"; "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки"; проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306".

зусилля на розвитку сил цивільного захисту, подальшому нарощуванні їх матеріально-технічної бази та технічному переоснащенні сучасною технікою.

Таким чином, розпочаті заходи з реформування системи ДСНС, відповідно до вимог схваленої Стратегії та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, недостатні і потребують активізації. Водночас недостатність видатків розвитку, утримання застарілої техніки і обладнання створює передумови для використання бюджетних коштів фактично на поточне утримання сил цивільного захисту у неефективний і затратний спосіб та несе ризики для забезпечення надійного рятування людей на висотних об'єктах, оперативного реагування на надзвичайні ситуації за допомогою авіації, ліквідації пожеж, проведення підводних робіт, несе загрози життю і здоров'ю особового складу.

3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Аудитом встановлено, що видатки на забезпечення діяльності сил цивільного захисту у перевіреному періоді здійснювалися за бюджетними програмами за КПКВК 1006280 "*Забезпечення діяльності сил цивільного захисту*" і КПКВК 1006090 "*Придбання пожежної та іншої спеціальної техніки вітчизняного виробництва*".

Згідно із законами України про Державний бюджет України на 2016 і 2017 роки відповідальним виконавцем бюджетних програм 1006090 і 1006280 у системі головного розпорядника МВС визначалась ДСНС.

Метою бюджетної програми за КПКВК 1006280 є захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціального характеру.

Метою бюджетної програми за КПКВК 1006090 визначалося послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій.

Стратегічною ціллю головного розпорядника, на досягнення якої спрямовано реалізацію вказаних бюджетних програм, визначено забезпечення готовності сил ДСНС до запобігання та ефективного реагування на надзвичайні ситуації.

Усього на забезпечення діяльності сил цивільного захисту за вказаними бюджетними програмами у 2016 році – I півріччі 2017 року було спрямовано 8385922,2 тис. грн (у 2016 році – 5237361,3 тис. грн, в I півріччі 2017 року – 3148560,9 тис. грн), з яких асигнування загального фонду становили 7009775,9 тис. грн, або 83,6 відс., спеціального фонду – 1376146,3 тис. грн, або 16,4 відс., з них:

за **КПКВК 1006090** – 450835,3 тис. грн (загальний фонд);

за **КПКВК 1006280** – 7935086,9 тис. грн, з яких загальний фонд – 6558940,6 тис. грн, або 82,7 відс., спеціальний фонд – 1376146,3 тис. грн, або 17,3 відсотка.

У складі загальних видатків ДСНС (9899736,7 тис. грн) частка вказаних витрат у досліджуваному періоді становила 84,7 відс. (8385922,2 тис. гривень).

Як показує аналіз, *видатки державного бюджету на забезпечення діяльності сил цивільного захисту щорічно збільшувалися.*

Так, у 2016 році видатки загального фонду на зазначені цілі порівняно з 2015 роком збільшились з 3211345,3 до 4266483,0 тис. грн, або на 32,9 відс., у 2017 році, порівняно з 2016 роком, – із 4266483,0 тис. грн до затверджених 6327371,5 тис. грн, або на 48,3 відсотка.

Найбільшу питому вагу загальних видатків на забезпечення діяльності сил цивільного захисту (8385922,2 тис. грн) становили *поточні видатки на забезпечення діяльності органів і установ* – 7527049,2 тис. грн, або 89,8 відс., з них: 6574324,7 тис. грн (78,4 відс.) – на оплату праці з нарахуваннями та соціальні виплати; 207515,4 тис. грн (2,5 відс.) – на забезпечення комунальними послугами та енергоносіями; 547323,2 тис. грн (6,5 відс.) – на оплату послуг, матеріалів, інвентаря; 197885,9 тис. грн (2,4 відс.) – на інші видатки.

Видатки на розвиток (придбання техніки, обладнання, будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт) становили 858873,0 тис. грн, або 10,2 відс. проведених видатків.

Структура витрат на забезпечення діяльності сил цивільного захисту у 2016 році та I півріччі 2017 року наведена на діаграмі 1.

Діаграма 1. Структура витрат на забезпечення діяльності сил цивільного захисту у 2016 році та I півріччі 2017 року



Ваговою складовою загальних видатків на придбання техніки та обладнання (858873,0 тис. грн), крім цільового фінансування за бюджетною програмою за КПКВК 1006090 (450835,3 тис. грн, або 52,5 відс.), становили надходження у натуральній формі в рамках гуманітарної, міжнародної технічної допомоги техніки та засобів за бюджетною програмою за КПКВК 1006280 (257739,3 тис. грн, або 30,0 відсотків).

Решта видатків на вказані потреби (150298,4 тис. грн) були забезпечені за рахунок спрямування на ці цілі асигнувань за КПКВК 1006280 загального фонду 18710,4 тис. грн (2,2 відс.) та інших джерел надходжень спеціального фонду у сумі 131588,0 тис. грн (15,3 відсотка).

Отже, завдяки активній діяльності із залучення міжнародної технічної допомоги ДСНС забезпечила майже третину капітальних видатків.

Водночас загальна потреба у видатках загального фонду на провадження діяльності сил цивільного захисту у 2016–2017 роках забезпечувалась на рівні від 29,3 до 36,0 відс. (за обрахованої у бюджетних запитах потреби на 2016 рік – 11849052,5 тис. грн, на 2017 рік – 21603280,4 тис. грн, затверджено 4266720,4 і 6327371,5 тис. грн відповідно).

З огляду на існуючий дефіцит бюджетних асигнувань для забезпечення діяльності сил цивільного захисту, закупівлі сучасної пожежної та аварійно-рятувальної техніки, пожежно-технічного та аварійно-рятувального обладнання, засобів пожежогасіння та індивідуального захисту потребувало нагального вирішення питання оптимізації їх використання, підвищення ефективності управління наявними фінансовими ресурсами та залучення додаткових джерел фінансування.

Дослідженням паспортів бюджетних програм та інформації про їх виконання встановлено, що *ДСНС вживались певні заходи щодо вдосконалення їх змісту, а також результативних показників, які характеризують ступінь виконання визначених завдань.*

Так, у паспорті бюджетної програми за КПКВК 1006280 на 2017 рік, порівняно з 2016 роком, удвічі збільшено кількість напрямів використання бюджетних коштів (з 4 до 8) та кількість результативних показників (з 39 до 44). З огляду на специфіку цієї бюджетної програми, в результативних показниках деталізована чисельність осіб рядового і начальницького складу та працівників, а також додатково застосовані такі результативні показники, як: "придбано пально-мастильних матеріалів", "кількість осіб, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції", "середній розмір грошового забезпечення на одну особу рядового і начальницького складу за участь в антитерористичній операції" тощо.

Разом з тим мали місце випадки порушень бюджетного законодавства у бюджетному процесі та при використанні виділених асигнувань.

Зокрема, ще на стадії формування паспортів бюджетних програм *не був дотриманий* визначений частиною восьмою статті 20 Бюджетного кодексу України та пунктом 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368, *45-денний термін їх затвердження*⁷.

⁷ Паспорти бюджетних програм за КПКВК 1006090 і КПКВК 1006280 на 2016 рік і 2017 рік затверджені спільними наказами МВС і Мінфіну від 25.02.2016 № 127/210 та від 17.02.2017 № 136/244, відповідно.

У звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 1006090 встановлені випадки *невідповідності фактичних результативних показників даним звітності*, що суперечить вимогам частини 5 статті 20 Бюджетного кодексу України.

Так, за даними звіту про результати виконання Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки, затвердженої Законом України від 07.06.2012 № 4909 (далі – *Програма*), надісланого Мінекономрозвитку 10.03.2017 за вих. № 02-3684/162, у ході виконання заходів Програми у 2016 році було придбано 56 од. пожежно-рятувальних автоцистерн та один пожежний автопідіймач висотою підйому 40 метрів.

Водночас у звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 1006090 станом на 01.01.2017 фактичний результативний показник "кількість пожежних автоцистерн з комплектом пожежно-технічного та аварійно-рятувального обладнання в номенклатурі, що передбачено Програмою" вказаний найбільше – 57 одиниць.

Не здійснювався ДСНС належний моніторинг виконання завдань і заходів Програми, як це визначено пунктом 40 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 (далі – *Порядок № 106*).

Наслідком цього стало зниження стану виконання заходів Програми, і відповідно – рівня виконання передбачених нею заходів із технічного переоснащення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб.

Зокрема, щодо результатів виконання Програми у звіті, надісланому Мінекономрозвитку, не були зараховані фактично здійснені у 2016 році заходи із матеріально-технічного переоснащення органів управління та сил цивільного захисту, які відповідають завданням і напрямам використання бюджетних коштів, затвердженим Програмою.

Так, придбані за рахунок загального фонду бюджету за КПКВК 1006090 пожежні автоцистерни з комплектом пожежно-технічного та аварійно-рятувального обладнання у кількості 111 од. на суму 418991,7 тис. грн в номенклатурі враховані лише частково (56 од. – на 215850,0 тис. гривень).

Не враховані у звіті про виконання Програми проведені ДСНС заходи із закупівлі та отримання у натуральній формі в рамках гуманітарної, міжнародної технічної допомоги техніки та засобів на загальну суму 193320,6 тис. грн, з яких:

- придбані за рахунок загального фонду автобус типу *ISUZU A-09216*, мікроавтобус *Volkswagen*, автомобілі оперативної групи та *АРА-ШР (ГАЗ-3302)*, водолазно-рятувальне судно (частково) на загальну суму 10446,0 тис. грн;

- оплачені частково за рахунок спеціального фонду (субвенції місцевому бюджету з державного фонду на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів) водолазно-рятувальне судно та пожежний

автопідіймач висотою підйому 40 м, на загальну суму 3010,0 тис. грн;

- отримані в рамках заходів з гуманітарної та міжнародної технічної допомоги чотири автомобілі Mitsubishi марки L200Invite, два автомобілі Volkswagen Amarok SingleCabBS2.0TDI 140 PS 6G4M, чотири автомобілі марки FORD моделі RANGER P375 ICA XL, три автокрани марки XCMG моделі XZJ5480JQZ75K вантажопідйомністю 75 т, два автокрани (підвищеної прохідності) моделі XZJ5554JQZ180 вантажопідйомністю 180 т, два автокрани марки XCMG моделі XZJ5424JQZ50K, дев'ять екскаваторів гусеничних, з обертом верхньої частини 360 град. марки XCMG моделі XE215C, чотири бульдозери з неповоротним відвалом, гусеничних, марки HBXG моделі SD8B, п'ять пікапів марки ZXAUTO моделі BQ1030SM3K1S, чотири легкових автомобілі NISSAN моделі NP300 NAVARA ACENTA 160hp (пікап) з установленим спеціальним обладнанням, 2000 повнолицевих масок Drager Rapogata Nova EPDM-PC-P, на загальну суму 179864,6 тис. гривень.

Отже, невжиття ДСНС належних заходів з проведення аналізу і комплексної оцінки результатів виконання завдань і заходів Програми, цільового використання коштів, як це передбачено пунктом 44 Порядку № 106, призвело до викривлення на суму 396462,3 тис. грн реального обсягу спрямованих на ці заходи ресурсів, зазначених у звітах про виконання паспортів бюджетних програм і виконання Програми, та відповідно – до заниження рівня виконання заходів із технічного переоснащення сил цивільного захисту. Таке становище негативно вплинуло на оцінку ефективності виконання Програми та спрямованість пропозицій щодо подальшої її реалізації, які відповідно до вимог пунктів 45–47 Порядку № 106 надавались Мінекономрозвитку та Уряду.

Під час планування видатків на забезпечення діяльності ДСНС встановлені випадки порушень вимог абзацу 5 пункту 43 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, яким визначено, що до кошторисів додаються детальні розрахунки за КЕКВК "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" на підставі затверджених в установленому порядку лімітів.

Зокрема, за умов послаблення внутрішнього контролю з боку департаменту ресурсного забезпечення мали місце випадки, коли затверджені ДСНС для розпорядників нижчого рівня обсяги коштів для проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії не узгоджувалися із затвердженими в установленому порядку відповідними лімітами споживання.

Так, у кошторисах на 2016 рік ДСНС були затверджені асигнування для:

- УДСНС України в Івано-Франківській області за КЕКВ 2272 "Оплата водопостачання та водовідведення" у сумі 307,6 тис. грн для оплати 28,51 тис. куб. м води, що на 9,142 тис. куб. м більше затвердженого ліміту;

- УДСНС України в Черкаській області за КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" у сумі 766,4,0 тис. грн для оплати 404,477 тис. кВт/год

електроенергії, що на 2,648 тис. кВт/год перевищило затверджений ліміт;

- УДСНС України в Кіровоградській області за КЕКВ 2271 "Оплата тепlopостачання" у сумі 1146,0 тис. грн для оплати 0,764 тис. г/кал тепла, що на 0,074 тис. г/кал перевищило затверджений ліміт; КЕКВ 2272 "Оплата водopостачання та водовідведення" у сумі 166,9 тис. грн для оплати 11,987 тис. куб. м води, що на 0,627 тис. куб. м перевищило затверджений ліміт; КЕКВ 2273 "Оплата електроенергії" у сумі 1201,4 тис. грн для оплати 531,84 тис. кВт/год електроенергії, що на 11,2 тис. кВт/год перевищило затверджений ліміт;

- Спеціального авіаційного загону ОРС ЦЗ за КЕКВ 2272 "Оплата водopостачання та водовідведення" у сумі 26,6 тис. грн для оплати 3,325 тис. куб. м води, що на 0,588 тис. куб. м перевищило затверджений ліміт; КЕКВ 2274 "Оплата природного газу" – 251,0 тис. грн для оплати 27,951 тис. куб. м газу, що на 1,251 тис. куб. м більше затвердженого ліміту.

У цілому, за дотримання визначених для ДСНС лімітів, **наслідком такого стану стало понадлімітне споживання окремими установами комунальних послуг та енергоносіїв.**

Зокрема, за підсумками 2016 року УДСНС України у Черкаській області перевищило затвержені ліміти на електроенергію на 88,801 тис. кВт/год (спожито 566,31 тис. кВт/год за ліміту 477,509) та природний газ – на 0,341 тис. куб. м (45,75 тис. куб. м; 45,409); УДСНС України в Кіровоградській області – на тепlopостачання на 0,27 тис. г/кал (0,82 тис. г/кал; 0,55 тис. г/кал); ГУ ДСНС України в Одеській області – на електроенергію на 137,68 тис. кВт/год (1329,66 тис. кВт/год; 1191,98 відповідно).

Крім того, **внаслідок неефективного управління бюджетними ресурсами, в ДСНС понад два місяці не використовувалися отримані бюджетні асигнування за КПКВК 1006090 у сумі 310000,0 тис. грн** (51,6 відс. річного ресурсу за вказаною бюджетною програмою).

Зокрема, отримані відповідно до помісячного розпису асигнувань у березні і квітні 2017 року 163000,0 тис. грн і 147000,0 тис. грн відповідно, були використані лише у липні поточного року.

Причиною такого стану стало включення тендерним комітетом ДСНС до річного плану закупівель ДСНС закупівлі пожежно-рятувальних автомобілів для пожежогасіння і проведення рятувальних робіт тільки 14.03.2017 (в місяці, в якому вже надійшли асигнування для цих цілей у сумі 163000,0 тис. грн) та неодноразове перенесення у зв'язку з надходженням запитів від потенційних учасників процедури закупівлі строку подання пропозицій спочатку з 18.04.2017 на 26.04.2017, потім – на 03.05.2017. Як наслідок, договір № 21-5/6 з ТОВ ПК "Пожмашина" був укладений тільки 21.06.2017, за яким платежі розпочаті лише 05.07.2017.

Необґрунтовані, а іноді невиважені управлінські рішення, які приймалися керівниками різного рівня, призводили до порушень чинного законодавства не тільки під час планування, але й при використанні бюджетних коштів.

Так, *управління забезпечення ОРС ЦЗ* у порушення пункту 3 Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.10.1999 № 1923, безпідставно відшкодувало Головному військовому клінічному госпіталю Міноборони витрати за надану працівнику Р. медичну допомогу у сумі 5,4 тис. грн, який проходив службу в іншому підрозділі.

Цим же управлінням, у порушення пункту 7.2 Інструкції про порядок санаторно-курортного забезпечення в Міністерстві надзвичайних ситуацій України, затвердженої наказом МНС від 17.07.2007 № 490, зареєстрованим у Мін'юсті 10.10.2007 за № 1156/14423⁸, а саме, за відсутності копії посвідчення, яке підтверджує право на пільги та довідки з місця проживання про склад сім'ї та реєстрацію (форма 3), виданої відповідним уповноваженим органом, були відшкодовані витрати працівнику Іноземцеву Л. А. за проїзд на санаторно-курортне лікування в сумі 0,7 тис. грн (звіт про використання коштів від 29.06.2016 № 54).

Мали місце недотримання порядку передання об'єктів державної власності від однієї до іншої установи та укладання договірних відносин між орендарями і орендодавцями.

Так, відповідно до наказу ДСНС від 28.12.2015 № 216 "Про організацію приймання–передачі державного майна", аварійно-рятувальний загін спеціального призначення ГУ ДСНС України у м. Києві передав, а управління забезпечення ОРС ЦЗ прийняло на баланс нерухоме державне майно (м. Київ, вул. Бережанська, 7) балансовою вартістю 306,0 тис. грн (акт приймання–передачі від 15.03.2016). Проте ця передача була здійснена без погодження з Мінекономрозвитку, Мінфіном і Фондом державного майна, що є порушенням пункту 4 Положення про порядок передачі об'єктів права державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 № 1482 (далі – *Положення № 1482*)⁹.

Аналогічно, без погодження з Фондом державного майна¹⁰ з балансу апарату ДСНС на баланс управління забезпечення ОРС ЦЗ за наказом ДСНС від 02.02.2017 № 15 була передана трансформаторна підстанція ТП-5707 (м. Київ, вул. Олесья Гончара, 55) балансовою вартістю 332,1 тис. грн (акт приймання–передачі від 03.04.2017).

Під час огляду будівель, які перебувають на балансі управління забезпечення ОРС ЦЗ за адресою: м. Київ, вул. Бережанська, 7, встановлено, що частина приміщення контрольно-пропускного пункту (площею 8,7 кв. м) використовується Добровільним пожежним товариством України для організації в'їзду та виїзду транспортних засобів. Однак договір оренди з товариством не укладався, внаслідок чого не проводилася оплата за орендну приміщення та не відшкодовувалася вартість спожитої ним електроенергії.

⁸ Цей наказ втратив чинність згідно з наказом МВС від 14.11.2016 № 1203.

⁹ У редакції Положення № 1482, яке діяло на той час.

¹⁰ Так само.

ГУ ДСНС України в Одеській області не використовується будівля пожежного депо (м. Одеса, вул. Дача Ковалевського, 28), а земельна ділянка площею 3389,0 кв. м, на якій розташований цей об'єкт, самовільно забудована сторонніми особами. На час проведення аудиту матеріали з зазначеного питання перебувають на розгляді у Київському районному суді м. Одеси та на контролі у Прокуратурі Київського району м. Одеси.

З порушенням законодавства використовувалися земельні ділянки, надані у постійне користування органам і підрозділам цивільного захисту.

Так, не оформлені речові права на земельну ділянку, яка надана у постійне користування управлінню забезпечення ОРС ЦЗ (м. Київ, вул. Бережанська, 7) балансовою вартістю 306,0 тис. грн, та на якій розташовано п'ять будівель загальною площею 1975,5 кв. м, чим порушені вимоги статті 182 Цивільного кодексу України та статті 126 Земельного кодексу України.

Із 59 земельних ділянок, наданих у постійне користування підрозділам ГУ ДСНС України в Одеській області, експертна грошова оцінка проведена лише для шести. За іншими 53 ділянками загальною площею 57,85 га експертна грошова оцінка у порушення вимог статті 13 Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" (далі – Закон № 1378) не проведена. Внаслідок цього вони на балансі установ не утримуються.

Не оформлені речові права та не проведена експертна грошова оцінка земельної ділянки площею 0,2 га, наданої ДСНС у постійне користування (м. Київ, вул. Круглоуніверситетська, 20/1), а її вартість не відображена у бухгалтерському обліку.

Зазначені порушення мають системний характер, а тому мають бути усунені шляхом оформлення органами і підрозділами цивільного захисту речових прав на землю та проведення експертної грошової оцінки з відображенням їх вартості в бухгалтерському обліку.

Слід зазначити, що з часу утворення ДСНС здійснено оформлення (переоформлення) органами і підрозділами цивільного захисту документів на 756 із 1178 земельних ділянок, що перебувають на їх балансі. Основною проблемою залишається недостатній рівень фінансування на зазначені цілі. За проведеними ДСНС розрахунками, для завершення оформлення речових прав на інші 422 земельні ділянки необхідно близько 5900,0 тис. гривень.

Не дотримувалися норми чинного законодавства у сфері ліцензування та акредитації закладів охорони здоров'я (медичних підрозділів сил цивільного захисту).

Із 36 закладів охорони здоров'я, які функціонують в системі ДСНС, у недотримання вимог статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801 і пункту 2 Порядку акредитації закладу охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765, не акредитовано 35.

За відсутності ліцензій, у недотримання статті 7 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" здійснюють господарську

діяльність з медичної практики 30 закладів охорони здоров'я ДСНС. Серед них медико-санітарні частини Спеціального авіаційного загону ОРС ЦЗ, Аварійно-рятувального загону спеціального призначення ГУ ДСНС України у Донецькій області, Центру забезпечення діяльності УДСНС України у Житомирській області тощо. Основними чинниками цього є невідповідність приміщень медичних частин санітарним нормам і правилам, морально та фізично застарілі виробы медичного призначення.

Такий стан утримання закладів охорони здоров'я впливає на надання особовому складу сил цивільного захисту якісної медичної допомоги.

Мали місце порушення бухгалтерського обліку та порядку складання бюджетної звітності, що призводило до недостовірності даних та створювало передумови незаконного і неефективного використання органами і установами бюджетних коштів.

Так, управління забезпечення ОРС ЦЗ, всупереч вимогам Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби", затвердженого наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202 (далі – Положення № 1202), зареєстрованим у Мін'юсті 01.11.2010 за № 1017/18312 (пункт 1 розділу 2), облікувало за одним інвентарним номером два нежитлових приміщення (будівля № 2 та бокси № 2 і № 8) загальною площею 840 кв. м, над одним із яких (боксы № 2 і № 8) облаштовано нежитлову надбудову (службові кабінети) площею 490,8 кв. м, яка не відображена у бухгалтерському обліку.

Водночас, внаслідок недотримання управлінням Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 11 (пункт 5 розділу VI) та вимог Закону України від 16.07.1999 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" (далі – Закон № 996), бухгалтерські дані щодо зміни техніко-економічних характеристик приміщень (площі боксів № 2 і № 8) є недостовірними.

ГУ ДСНС України в Одеській області в недотримання вимог пункту 1 розділу 2 Положення № 1202 і розділу 1 Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, затвердженого наказом Мінфіну від 29.12.2015 № 1219, зареєстрованого у Мін'юсті 16.01.2016 за № 85/28215, не оприбуткувало у бухгалтерському обліку та не віднесло до складу основних засобів майно вартістю 195,9 тис грн, чим занизило в обліку вартість необоротних активів на відповідну суму.

Цим же управлінням, у недотримання вимог статті 9 Закону № 996 і пункту 1 розділу 3 Положення № 1202, не проведено збільшення вартості будівель (на суму вартості проведеної реконструкції у попередні роки), що утримуються на балансі установи та її структурних підрозділів (п'ять ДПРЗ, м. Роздільна, 22 ДПРЧ, м. Чорноморськ) на суму 668,3 тис гривень.

ГУ ДСНС України у Харківській області не забезпечило дотримання вимог статті 10 Закону № 996, внаслідок чого станом на 01.01.2017 не була

облікована частина об'єктів (гараж, альтанка, фонтан, огорожа з воротами тощо), які знаходяться на земельній ділянці управління, загальною вартістю 50,0 тис. грн, що призвело до викривлення звітних даних (Баланс (форма № 1)) на зазначену суму. Під час аудиту виявлене порушення усунено шляхом відображення у бухгалтерському обліку відповідних змін.

ГУ ДСНС України у Вінницькій області, внаслідок недотримання вимог частини 5 статті 9 Закону № 996 в частині відображення в облікових регістрах господарських операцій у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені, не забезпечило достовірне і своєчасне відображення в бухгалтерському обліку розрахунків щодо одержаних комунальних послуг та енергоносіїв прихованої дебіторської заборгованості (попередня оплата) станом на 01.01.2016 – на суму 234,5 тис. грн, станом на 01.01.2017 – на суму 153,1 тис. гривень.

ГУ ДСНС України у Львівській області у порушення порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затвердженого наказом Мінфіну від 26.06.2013 № 611, зареєстрованим у Мін'юсті 18.07.2013 за № 1214/23746¹¹, обліковувало впродовж 2016 року два пожежних автомобілі первісною балансовою вартістю 4342,8 тис. грн на субрахунку бухгалтерського обліку 105 "Транспортні засоби", замість субрахунку 104 "Машини та обладнання".

Аудитом використання бюджетних коштів, виділених **на придбання спеціальної пожежної техніки**, встановлено, що у 2016 році ДСНС за бюджетною програмою КПКВК 1006090 використала 450835,3 тис. гривень. За рахунок цих коштів придбано 117 од. техніки (*111 пожежних автоцистерн, п'ять спеціалізованих автомобілів ЗАЗ "Sens" та один пожежний автопідіймач*).

Проте розподіл придбаної техніки був здійснений без урахування реальної потреби в ній сил цивільного захисту, внаслідок чого в одних підрозділах її кількість перевищувала штатну потребу, в інших, навпаки, була недостатньою.

Причиною цього була відсутність в ДСНС поточного і перспективного планування забезпечення органів та підрозділів ОРС ЦЗ пожежно-рятувальною та іншою спеціальною технікою, як складової внутрішнього контрольного середовища.

Річні плани забезпечення сил цивільного захисту пожежною технікою департаментом ресурсного забезпечення, який згідно з Положенням про департамент, затвердженим наказом ДСНС від 15.02.2016 № 71 відповідає за цей напрямок роботи, не розроблялися і не склалися.

Фактично, за основу потреби в пожежній техніці були взяті показники, визначені Програмою. Так, згідно з додатком 2 до Програми, зокрема на 2016–2017 роки, передбачалося закупити 619 од. спеціальної пожежної техніки, у т. ч. 418 пожежних автоцистерн. **Однак ці показники**

¹¹ Наказ втратив чинність з 01.01.2017 згідно з наказом Мінфіну від 29.12.2015 № 1219.

мали орієнтовний характер, оскільки залежали від обсягів фінансових ресурсів, виділених на зазначені цілі.

Для визначення пріоритетів під час закупівлі пожежної техніки у 2016 році ДСНС наказом від 18.03.2016 № 132 утворила робочу групу з розробки технічних вимог для закупівлі пожежно-рятувальної техніки, якою були підготовлені технічні вимоги до пожежно-рятувальних автомобілів, які є пріоритетними для закупівлі.

Відповідно до цих вимог **пріоритетним завданням на 2016 рік було визначено придбання пожежних автоцистерн середнього типу (ємністю 4 т), з комплектацією спеціальним пожежно-технічним та аварійно-рятувальним обладнанням.**

Аудитом забезпеченості сил цивільного захисту пожежно-рятувальною та спеціальною технікою встановлено, що станом на 01.01.2016 укомплектованість підрозділів пожежними автоцистернами становила 110,4 відс. (за штатом – 2532 од., в наявності – 2796). Проте, із наявної техніки, 2343 од. (83,8 відс.) вже відпрацювали встановлений ресурс і підлягали списанню.

Забезпеченість пожежними автопідйомниками становила 42,4 відс. (за штатом – 85 од., в наявності – 36 од., з яких 23 од., або 63,9 відс. експлуатуються понад 20 років), пожежними автодрабинами – 62,0 відс. (за штатом – 410 од., в наявності – 254 од., з яких 218 од., або 85,8 відс. експлуатуються понад 20 років), спеціальною технікою (інженерною, радіохімічного та бактеріологічного захисту, водолазною) – 78,7 відс. (за штатом – 1603 од., в наявності – 1261 од., з яких 1025 од., або 81,3 відс. експлуатуються понад 20 років).

Таким чином, **укомплектованість сил цивільного захисту пожежно-рятувальною та іншою спеціальною технікою без урахування тієї, що підлягає списанню, в середньому становила 13 відсотків.**

Проте, незважаючи на низькій рівень забезпечення ДСНС спеціальною пожежною технікою в цілому (пожежними телескопічними автопідйомачами та пожежними автодрабинами заввишки до 55 метрів, пожежно-рятувальним обладнанням та озброєнням тощо), пріоритет був наданий саме придбанням пожежних автоцистерн.

З цією метою ДСНС за результатами відкритих торгів уклала у 2016 році з ТОВ "ПК "Пожмашина" (сmt Ладан, Прилуцького району Чернігівської області) договори від 19.08.2016 № 21-5/5 і від 23.12.2016 № 21-5/8 та придбала у виробника 111 автомобілів спеціального призначення (пожежні автоцистерни АЦ-4-60 (5309)-505М) на загальну суму 418998,2 тис. гривень.

Ще 130 пожежних автоцистерн загальною вартістю 600335,7 тис. грн будуть отримані ДСНС за договором закупівлі від 21.06.2017 № 21-5/6, укладеним з тим самим виробником.

Встановлено, що розподіл пожежних автоцистерн здійснювався на підставі поточних планів розподілу пожежно-рятувальних автомобілів, підписаних керівниками департаменту ресурсного забезпечення та

департаменту реагування на надзвичайні ситуації та затверджених Головою ДСНС, за окремими наказами ДСНС.

Однак цей розподіл був здійснений без урахування реальної потреби у пожежній техніці підрозділів сил цивільного захисту.

Так, станом на 01.01.2017 забезпеченість ГУ ДСНС України в Одеській області автоцистернами ємністю до 5 т (*далі – автоцистерни*) становила 150 відс. (*за штатом – 4 од., в наявності – 6 од.*), УДСНС України в Чернігівській області – 250 відс. (*4 од., 10 од.*), УДСНС України у Волинській області – 216,7 відс. (*6 од., 13 одиниць відповідно*).

Разом з тим у цих же управліннях оновлення потребували автоцистерни легкого (до 3 т) і важкого (до 8 т) типу, більшість яких морально і технічно застаріли.

Незважаючи на це, у 2016 році – I півріччі 2017 року зазначеним управлінням було передано 14 автоцистерн ємністю 4 – 4,5 т, а саме:

- ГУ ДСНС України в Одеській області – пожежну автоцистерну АЦ-4,5-60(TGM 12/240)-364 на базі шасі MAN TGM 12/240 VL вартістю 3702,0 тис. грн (*наказ ДСНС від 19.01.2016 № 6*) та чотири пожежні автоцистерни АЦ-4-60(5309)-505М вартістю 15118,9 тис. грн (*накази ДСНС від 13.02.2017 № 23 і від 16.05.2017 № 89*);

- УДСНС України у Чернігівській області – чотири пожежні автоцистерни АЦ-4-60(5309)-505М вартістю 15081,6 тис. грн (*наказ ДСНС від 26.12.2016 № 201*);

- УДСНС України у Волинській області – чотири пожежні автоцистерни АЦ-4-60(5309)-505М вартістю 15081,6 тис. грн (*наказ ДСНС від 21.12.2016 № 195*).

Унаслідок цих управлінських рішень ДСНС забезпеченість ГУ ДСНС України в Одеській області автоцистернами станом на 01.07.2017 становила 180 відс. (*за штатом – 5 од., в наявності – 9 од.*), УДСНС України у Чернігівській області – 375 відс. (*4 од., 15 од.*), УДСНС України у Волинській області – 283,3 відс. (*6 од., 17 од. відповідно*).

Водночас рівень забезпеченості цією технікою інших територіальних управлінь ДСНС був значно нижчим. Зокрема, забезпеченість УДСНС України у Сумській області становила 4,8 відс. (*за штатом – 124 од., в наявності – 6 од.*), ГУ ДСНС України у Харківській області – 7,1 відс. (*170 од., 12 од.*), ГУ ДСНС України у Київській області – 10,7 відс. (*187 од., 20 од.*), ГУ ДСНС України у Львівській області – 20,3 відс. (*69 од., 14 од. відповідно*).

Отже, за загального низького рівня забезпеченості ГУ (У) ДСНС України у Сумській, Харківській, Київській та Львівській областях автоцистернами (некомплект – 498 од.), 14 од. цієї ж техніки загальною вартістю 48984,1 тис. грн були розподілені між ГУ (У) ДСНС України в Одеській, Чернігівській і Волинській областях, потреба в яких була відсутня, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

Аудитом також встановлено, що згідно з наказом ДСНС від 30.03.2017 № 57 чотири пожежні автоцистерни загальною вартістю 15081,6 тис. грн

були розподілені між навчальними закладами ДСНС, а саме: Національним університетом цивільного захисту України (далі – *Національний університет*), Львівським державним університетом безпеки життєдіяльності (далі – *Львівський державний університет*), Черкаським інститутом пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля (далі – *Черкаський інститут пожежної безпеки*) та Вищим професійним училищем Львівського державного університету (далі – *Вище професійне училище*).

Згідно з паспортами бюджетної програми КПКВК 1006090 на 2016 і 2017 роки напрямом використання коштів є проведення технічного переоснащення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб.

Водночас навчальні заклади, які належать до сфери управління ДСНС, не відносяться до Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб¹².

Таким чином, кошти бюджетної програми за КПКВК 1006090 у сумі 15081,6 тис. грн були спрямовані на технічне переоснащення навчальних закладів, які не відносяться до Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб, що має ознаки нецільового використання бюджетних коштів.

При цьому пожежна техніка була передана (березень 2017 року) навчальним закладам за відсутності потреби у ній, за винятком Національного університету. Лише у червні 2017 року ДСНС наказом від 09.06.2017 № 319 внесла зміни до штатів Львівського державного університету та Вищого професійного училища, якими передбачила по одній пожежній автоцистерні ємністю до 5 т за рахунок зменшення штатної кількості пожежних автоцистерн ємністю до 3 тонн. Зміни до штату Черкаського інституту пожежної безпеки не вносилися.

Довідково. За поясненням посадових осіб ДСНС, новітні пожежно-рятувальні автомобілі були передані навчальним закладам для проходження курсантами практики у їх навчальних пожежно-рятувальних частинах, які знаходяться в оперативному підпорядкуванні єдиної системи реагування на надзвичайні ситуації.

Таким чином, запроваджена ДСНС система забезпечення сил цивільного захисту пожежно-рятувальною технікою виявилася недосконалою, оскільки не враховувала реальної потреби підрозділів у техніці та не забезпечила ефективного використання наявного бюджетного ресурсу.

Слід зазначити, що ДСНС оперативно відреагувала на вказані порушення та вжила заходів щодо перегляду штатної належності пожежно-рятувальної

¹² Відповідно до підпунктів 1 та 30 частини першої статті 2 Кодексу, *аварійно-рятувальна служба* – це сукупність організаційно об'єднаних органів управління, сил та засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт; *оперативно-рятувальна служба цивільного захисту* – спеціальне невійськове об'єднання аварійно-рятувальних та інших формувань, органів управління такими формуваннями системи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

техніки низки органів і підрозділів цивільного захисту шляхом внесення організаційно-штатних змін, а саме:

- наказом ДСНС від 22.08.2017 № 463 у підрозділах ГУ ДСНС України в Одеській області штатну кількість пожежних автоцистерн ємністю до 5 т збільшено на 17 од. за рахунок зменшення кількості пожежних автоцистерн ємністю до 3 т;

- наказом ДСНС від 01.09.2017 № 475 у підрозділах УДСНС України у Волинській області штатну кількість пожежних автоцистерн ємністю до 5 т збільшено на 13 од., у підрозділах УДСНС України у Чернігівській області – на 21 од., за рахунок зменшення кількості пожежних автоцистерн ємністю до 3 т;

- наказом ДСНС від 31.08.2017 № 177 передані пожежні автоцистерни з балансу Національного університету, Львівського державного університету, Черкаського інституту пожежної безпеки та Вищого професійного училища на баланс ГУ (У) ДСНС України у Харківській, Львівській, Вінницькій та Черкаській областях.

Аудитом встановлені непоодинокі випадки непродуктивного використання бюджетних коштів на придбання матеріальних цінностей.

Так, відповідно до договору від 26.12.2016 № 33, укладеного управлінням забезпечення ОРС ЦЗ з ФОП Біцура М.М., останній зобов'язувався поставити та змонтувати три кондиціонери OLMO OSH – 08PHCD. Згідно з актами приймання–передачі від 26.12.2016 придбане обладнання було введено в експлуатацію, за що управління платіжним дорученням від 29.12.2016 № 1403 перерахувало підприємцю 23,6 тис. гривень. Однак, як встановлено аудитом, один кондиціонер вартістю 7,9 тис. грн не був змонтований і надалі зберігається на складі, що є непродуктивним використанням бюджетних коштів.

За договором від 31.08.2016 № 61 ГУ ДСНС України в Одеській області придбало у грудні 2016 року водолазно-рятувальне судно вартістю 3160,0 тис грн (2400,0 тис грн – кошти загального фонду та 760,0 тис. грн – кошти субвенції місцевого бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів). Однак, станом на 01.07.2017, судно не використовувалося і знаходилося на зберіганні в аварійно-рятувальному загоні спеціального призначення (м. Одеса). Документи з реєстрації та використання плавзасобу не оформлювалися. Отже, використання бюджетних коштів у сумі 2400,0 тис. грн на придбання водолазно-рятувального судна, яке понад півроку не експлуатувалося, є непродуктивним.

Аудитом використання бюджетних коштів на грошове забезпечення осіб рядового і начальницького складу встановлено, що найбільшу питому вагу в ньому займали додаткові види і преміювання.

Так, у видатках за КПКВК 1006280 "Забезпечення діяльності сил цивільного захисту" (КЕКВ 2112 "Грошове забезпечення") за 2016 рік у розмірі 2308495,8 тис. грн преміювання становило 968526,0 тис. грн, або 42,0 відс., у I півріччі 2017 року – 954365,7 тис. грн, або 52,2 відс. загального обсягу грошового забезпечення (1826673,5 тис. гривень).

Запроваджена ДСНС практика преміювання у підвищених розмірах обумовлювалася тим, що розміри посадових окладів, окладів за спеціальні звання осіб рядового і начальницького складу не переглядалися з 2008 року.

Довідково. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 № 1294 "Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб", мінімальний посадовий оклад особи молодшого начальницького складу становить 485 грн, це при тому, що у 2017 році прожитковий мінімум для працездатних осіб з 1 січня становив 1600 грн, з 1 травня – 1684 грн, з 1 грудня – 1762 грн, а мінімальна заробітна плата в Україні – 3200 гривень.

У зв'язку з цим ДСНС, з метою підвищення рівня грошового забезпечення особам рядового і начальницького складу, видала накази від 31.12.2015 № 670 (далі – Наказ № 607) і від 29.12.2016 № 707 (далі – Наказ № 707), якими керівникам органів та підрозділів цивільного захисту доручила збільшити грошове забезпечення: у 2016 році – у розмірі не менше 3000 грн, у 2017 році – не менше 5000 гривень.

Так, згідно з Наказом № 607 розміри щомісячних премій у 2016 році становили: рядового і молодшого начальницького складу – 150 відс., старшого і середнього начальницького складу – 100 відс. посадового окладу, окладу за спеціальним званням, з урахуванням надбавок і доплат постійного характеру. Наказом № 707 у 2017 році запроваджено преміювання для рядового і молодшого начальницького складу – від 500 до 890 відс., середнього, старшого та вищого начальницького складу – від 300 до 690 відс. розміру посадового окладу.

За такої системи оплати праці щомісячне преміювання практично втратило свій стимулюючий характер і стало інструментом для дотримання відповідного розміру грошового забезпечення.

Крім того, аудитом видатків на оплату праці встановлено, що ГУ ДСНС України у Львівській області, у порушення частини тринадцятої статті 8 Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування", розрахунок потреби в асигнуваннях на проведення видатків, пов'язаних з нарахуванням та перерахуванням коштів єдиного соціального внеску на фонд оплати праці працівників-інвалідів, проводило виходячи зі ставки цього внеску – 22,0 відс., незважаючи на те, що для підприємств, установ і організацій, в яких працюють інваліди, єдиний внесок встановлюється у розмірі 8,41 відсотка визначеної пунктом 1 частини першої статті 7 цього Закону бази нарахування єдиного внеску для працюючих інвалідів, унаслідок чого зайво використано 13,9 тис. гривень. Виявлене під час аудиту порушення усунуто шляхом зменшення нарахованого єдиного внеску за липень 2017 року на 13,9 тис. гривень.

ГУ ДСНС України у Дніпропетровській області (начальник Кульбач А. А.), у порушення вимог статті 10 Закону України "Про відпустки", зайво виплатило працівнику Михайловій О. І. компенсацію щорічної відпустки за невідпрацьований час у сумі 1,3 тис. гривень. Виявлене порушення усунуто у

ході аудиту шляхом перерахування фізичною особою коштів на рахунок управління.

Відповідно до пункту 4 розділу II Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Мінфіну від 13.03.1998 № 59, зареєстрованим у Мін'юсті 31.03.1998 за № 218/2658, за кожний день (включаючи день вибуття та день прибуття) перебування працівника у відрядженні в межах України, враховуючи вихідні, святкові й неробочі дні та час перебування в дорозі (разом з вимушеними зупинками), йому виплачуються добові в межах сум, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98¹³.

Однак управління забезпечення ОРС ЦЗ у порушення цих вимог необґрунтовано виплатило у листопаді 2016 року трьом працівникам добові у сумі 0,2 тис. гривень. Під час аудиту зайво сплачені кошти внесені в касу.

Цим же управлінням, у недотримання вимог пункту 4.1. Положення про преміювання осіб рядового та начальницького складу управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС, затвердженого наказом ДСНС від 08.04.2013 № 119, а саме, за відсутності рішення Голови ДСНС, особовому складу у 2017 році було виплачено додаткові премії в сумі 83,3 тис. гривень.

Не відповідає затверджене наказом ГУ ДСНС у Харківській області від 30.12.2016 № 403 Положення про преміювання осіб рядового і начальницького складу апарату та підпорядкованих підрозділів вимогам пункту 2 розділу V Інструкції про виплату грошового забезпечення та одноразової грошової допомоги при звільненні особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, затвердженої наказом МВС від 23.04.2015 № 475, зареєстрованим у Мін'юсті 15.05.2015 за № 544/26989 (далі – Інструкція № 475), якою визначено, що позбавлення премії осіб рядового і начальницького складу повністю або частково здійснюється за грубі дисциплінарні проступки та порушення службової дисципліни, передбачені статтями 58 і 59 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 05.03.2009 № 1068, тоді як Положенням визначено лише можливість повного або часткового позбавлення премій.

За таких умов, відносно 102 осіб, за порушення службової дисципліни, передбачені статтями 58 і 59 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, не оформлювались накази про позбавлення премії повністю або частково за той календарний місяць, у якому допущено порушення (проступок) або стало відомо про порушення (проступок), чим не дотримано вимоги пункту 3 розділу V Інструкції № 475. Під час аудиту порушення усунено шляхом прийняття рішення про часткове позбавлення премій за порушення службової дисципліни 102 осіб на загальну суму 3,2 тис. грн (2016 рік – 2,24 тис. грн, I півріччя 2017 року – 0,99 тис. гривень).

¹³ "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".

Таким чином, унаслідок прорахунків у системі внутрішнього контролю і необґрунтовані управлінські рішення, які ухвалювали керівники різного рівня з порушенням чинного законодавства, витрачено 108,0 тис. грн, непродуктивно – 51392,0 тис. грн, а також допущені порушення законодавства під час управління та обліку майна і ресурсів на 8874,9 тис. гривень.

Крім того, мало місце неефективне управління бюджетними асигнуваннями на суму 310000,0 тис. грн, які понад два місяці не використовувалися, а кошти бюджетної програми за КПКВК 1006090 у сумі 15081,6 тис. грн, всупереч програмно-цільовому методу виконання державного бюджету, були спрямовані на технічне переоснащення навчальних закладів, які не відносяться до Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб.

4. СТАН ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

З метою забезпечення єдиного підходу до відображення господарських операцій в бухгалтерському обліку та фінансової і бюджетної звітності, ДСНС наказом від 17.03.2017 № 151 затвердила Положення про облікову політику в апараті ДСНС (далі – *Положення № 151*). До цього часу діяв наказ ДСНС від 12.05.2015 № 252.

Положення № 151 визначає принципи і методи ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності, особливості процедур, які застосовуються в апараті ДСНС щодо нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку та порядок його організації, що певною мірою визначає внутрішнє контрольне середовище, механізми і способи обліку та контролю.

Встановлено, що *внутрішній аудит в системі ДСНС* у перевіреному періоді здійснювався *відділом внутрішнього аудиту ДСНС* (далі – *відділ аудиту*) та *шістьма підрозділами внутрішнього аудиту*¹⁴, яким наказом ДСНС від 29.03.2013 № 103 "Про підвищення ефективності роботи підрозділів внутрішнього аудиту системи ДСНС України" (із змінами) визначені *зони проведення планових (позапланових) аудиторських заходів*.

Станом на 01.07.2017 штатна чисельність підрозділів внутрішнього аудиту ДСНС становила 48 од., у тому числі відділу аудиту – 6 одиниць.

¹⁴ 1-й (м. Київ), 2-й (м. Львів), 3-й (м. Харків), 4-й (м. Дніпро) і 5-й (м. Одеса) регіональні відділи внутрішнього аудиту та 6-те (м. Рівне) регіональне відділення внутрішнього аудиту.

Згідно з пунктом 1.1 Положення про відділ внутрішнього аудиту ДСНС, затвердженого наказом ДСНС від 15.02.2016 № 71 (далі – *Положення № 71*), відділ аудиту є самостійним, функціонально та організаційно незалежним структурним підрозділом ДСНС.

Відділ аудиту є головним у сфері організації діяльності регіональних підрозділів ДСНС, що здійснюють внутрішній аудит.

Відділ аудиту підпорядковується безпосередньо Голові ДСНС (пункт 1.2 Положення № 71), йому організаційно підпорядковані регіональні відділи внутрішнього аудиту ДСНС з питань планування, організації, проведення внутрішніх аудитів та звітності, діяльність яких контролюється та координується начальником відділу аудиту (пункт 1.6. Положення № 71).

Отже, існуюча в ДСНС система внутрішнього аудиту є організаційно та функціонально незалежною, що створює передумови для неупередженого виконання керівниками підрозділів внутрішнього аудиту своїх обов'язків.

У 2016–2017 роках діяльність підрозділів аудиту здійснювалася відповідно до Плану реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів, розробленого за результатами ідентифікації та оцінки ризиків.

Усього в 2016 році підрозділами внутрішнього аудиту було проведено 83 аудиторських дослідження, або 18,1 відс., у I півріччі 2017 року – 46, або 10 відс., від загальної кількості об'єктів, які підлягають перевірці (*до бази даних бюджетних установ, у яких здійснюється внутрішній контроль, включено 459 об'єктів*).

Водночас, як встановлено аудитом, ризик-аналіз діяльності апарату ДСНС у досліджуваному періоді не здійснювався, проведення внутрішнього контролю цього питання не планувалося, що не сприяло ефективному виконанню завдань і функцій внутрішнього контролю в системі ДСНС.

Крім того, в системі ДСНС перевага надавалася переважно проведенню ***фінансових аудитів***, тобто застосовувався лише виявляючий та коригуючий вид аудиту. **Превентивний внутрішній контроль, який дозволив би мінімізувати ризики виникнення порушень та зловживань в системі ДСНС, практично відсутній.**

У 2017 році Кабінет Міністрів України розпорядженням від 08.02.2017 № 142-р схвалив Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, одним із завдань якої визначено *посилення ефективності внутрішнього аудиту* (Завдання 2 розділу 4 "Система державного внутрішнього фінансового контролю").

У зв'язку з цим доцільним є перегляд структури і чисельності підрозділів внутрішнього аудиту, а також підвищення кваліфікації їх працівників з метою посилення ефективності та результативності внутрішнього контролю та аудиту.

Усього 2016 року підрозділами внутрішнього аудиту ДСНС було виявлено фінансових порушень на загальну суму 16955,6 тис. грн, з них порушення, що призвели до втрат (збитків) фінансових і матеріальних

ресурсів – 2801,4 тис. грн; порушення, що не призвели до втрат – 14154,2 тис. гривень. За цей період усунуто фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на суму 1539,4 тис. грн, що становить 55 відс. виявлених сум, у тому числі: надійшло фінансових ресурсів – 10,6 тис. грн; відшкодовано і поновлено витрат фінансових і матеріальних ресурсів – 1528,8 тис. гривень.

У I півріччі 2017 року виявлено порушення, що призвели до втрат матеріальних і фінансових ресурсів на загальну суму 708,0 тис. грн, з них відшкодовано 297,2 тис. грн, або 42 відсотки. Зазначене свідчить про те, що рівень усунення порушень є недостатнім.

Наведені факти і виявлені аудитором порушення свідчать про необхідність удосконалення існуючої системи внутрішнього контролю, в тому числі і внутрішнього аудиту, з метою підвищення її ефективності та результативності.

ВИСНОВКИ

1. Державна служба України з надзвичайних ситуацій, отримавши в 2016 році – першому півріччі 2017 року з Державного бюджету України на забезпечення діяльності сил цивільного захисту близько 8,4 млрд грн, або 84,7 відс. загальних видатків, у цілому забезпечила їх цільове використання.

Водночас більша частина коштів (7,5 млрд грн) витрачена на підтримання життєдіяльності органів і підрозділів цивільного захисту, і лише 858,9 млн грн (10,2 відс. загальних видатків) використані на їх розвиток, модернізацію та технічне оснащення.

За таких умов рівень технічної оснащеності сил цивільного захисту вкрай недостатній і не відповідає сучасним вимогам, що суттєво впливає на їх спроможність своєчасно реагувати на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події, забезпечувати ефективний захист населення і територій від пожеж і надзвичайних ситуацій.

1.1. На сьогодні розпочалося виконання таких заходів, як: передача майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС із державної в комунальну власність, покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій, реалізація у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях пілотних проектів щодо організації здійснення заходів цивільного захисту об'єднаних територіальних громад та інших, як це передбачено Стратегією реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р.

Водночас передання окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування має суттєво зменшити навантаження на ДСНС, що дасть можливість зосередити зусилля на розвитку

сил цивільного захисту, подальшому нарощуванні їх матеріальної бази та технічному переоснащенні сучасною технікою.

1.2. Не завершено реалізацію принципової пропозиції Рахункової палати, наданої МВС за результатами попередньої перевірки, щодо внесення на розгляд Уряду проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня".

Внаслідок цього План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, який є основним документом з організації та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, з часу набуття чинності (07.12.2001) практично не коригувався.

Подальша затримка з його розробленням має ризики зриву виконання взаємоузгодженого комплексу організаційних і практичних дій (заходів) щодо проведення аварійно-рятувальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру на державному рівні.

2. Через необґрунтовані управлінські рішення, які ухвалювали керівники ДСНС різного рівня, у 2016 році – I півріччі 2017 року з порушенням чинного законодавства витрачено 108,0 тис. грн, непродуктивно – 51392,0 тис. грн, а також допущені порушення законодавства при управлінні та обліку майна і ресурсів на 8874,9 тис. гривень. Крім того, мало місце неефективне управління бюджетними асигнуваннями на суму 310000,0 тис. грн, які понад два місяці не використовувалися.

Не забезпечила належного використання бюджетних коштів існуюча в ДСНС система внутрішнього контролю, внаслідок чого мали місце порушення бухгалтерського обліку та порядку складання бюджетної звітності, що призводило до недостовірності даних та створювало передумови незаконного і неефективного їх використання органами і підрозділами цивільного захисту.

Управлінням забезпечення ОРС ЦЗ всупереч вимогам Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби", затвердженого наказом Мінфіну від 12.10.2010 № 1202, за одним інвентарним номером обліковано два нежитлових приміщення загальною площею 840 кв. метрів. При цьому над одним із приміщень була облаштована нежитлова надбудова (службові кабінети) площею 490,8 кв. м, яка не відображена у бухгалтерському обліку. Водночас, унаслідок недотримання Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів суб'єктів державного сектору, затверджених наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 11, і вимог Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" бухгалтерські дані щодо змінених техніко-економічних характеристик зазначених приміщень є недостовірними.

ГУ ДСНС України в Одеській області у порушення вимог Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" занизило вартість необоротних активів на 2813,4 тис. грн, а ГУ ДСНС України у Харківській

області – не облікувало частину об'єктів загальною вартістю 50,0 тис. грн, що призвело до викривлення звітних даних на зазначену суму.

ГУ ДСНС України у Вінницькій області унаслідок недотримання вимог цього ж Закону не відобразило в бухгалтерському обліку дебіторську заборгованість за розрахунками за комунальні послуги та енергоносії на загальну суму 387,6 тис. гривень.

Мали місце недотримання порядку передавання об'єктів державної власності від однієї до іншої установи та укладання договорів оренди з орендодавцями. Зокрема, без договірних відносин у службових приміщеннях управління забезпечення розміщено Добровільне пожежне товариство України, унаслідок чого вартість спожитих комунальних послуг та орендна плата не відшкодовувалися.

3. Через відсутність плановості в роботі придбання та розподіл матеріально-технічних ресурсів здійснювалися ДСНС без урахування реальної потреби в них сил цивільного захисту, внаслідок чого в одних підрозділах кількість техніки перевищувала штатну потребу, в інших, навпаки, була недостатньою. Так, із придбаних у 2016 році 111 пожежних автоцистерн АЦ-4-60(5309)-505М), 14 одиниць техніки загальною вартістю 48984,1 тис. грн були розподілені між головними управліннями (управліннями) ДСНС України в Одеській, Чернігівській і Волинській областях понад їх штатну потребу, ще чотири автоцистерни загальною вартістю 15081,6 тис. грн передані навчальним закладам, які не відносяться до Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту і державних аварійно-рятувальних служб та технічне переоснащення яких паспортом бюджетної програми за КПКВК 1006090 не передбачено, що має ознаки нецільового використання бюджетних коштів.

Водночас за вкрай низького рівня забезпеченості сил цивільного захисту спеціальною пожежною технікою (пожежними телескопічними автопідіймачами та пожежними автодрабинами заввишки до 55 метрів, пожежно-рятувальним обладнанням, озброєнням тощо), укомплектованість яких становила менше 13 відс. (без урахування техніки, яка підлягає списанню), пріоритети надавалися саме забезпеченню пожежними автоцистернами, які придбавалися в одного виробника – ТОВ "ПК "Пожмашина" (м. Прилуки). Загалом у 2016 році у цього підприємства було придбано 111 пожежних автоцистерн на загальну суму 418998,2 тис. грн, ще 130 одиниць техніки на загальну суму 600335,7 тис. грн за укладеними договорами будуть отримані ДСНС у поточному році.

4. Внаслідок порушень в оформленні документів на земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні органів і підрозділів цивільного захисту, утворено ризики неналежного забезпечення захисту інтересів держави з питань володіння та управління ДСНС основними фондами, зокрема:

- управлінням забезпечення ОРС ЦЗ не оформлені речові права на земельну ділянку, на якій розташовані будівлі загальною площею 1975,5 кв. м, чим порушені вимоги статті 182 Цивільного кодексу України та статті 126 Земельного кодексу України;

- ДСНС і ГУ ДСНС України в Одеській області не оформлені речові права та у порушення вимог статті 13 Закону України "Про оцінку земель" не проведена експертна грошова оцінка земельних ділянок загальною площею 0,2 і 57,85 га відповідно, а їхня вартість не відображена у бухгалтерському обліку.

5. Не дотримувалися норми чинного законодавства у сфері ліцензування та акредитації закладів охорони здоров'я (медичних підрозділів сил цивільного захисту), що впливає на надання особовому складу якісної медичної допомоги.

На сьогодні, 35 із 36 таких закладів, які функціонують у системі ДСНС, у недотримання вимог статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801 і пункту 2 Порядку акредитації закладу охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765, не акредитовані. За відсутності ліцензій здійснюють господарську діяльність з медичної практики 30 медичних підрозділів сил цивільного захисту, що є недотриманням вимог статті 7 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності".

6. Не запобігла фактам незаконного і непродуктивного використання бюджетних коштів існуюча в ДСНС система внутрішнього аудиту, а її структура та чисельність підрозділів внутрішнього аудиту залишилися незмінними. В таких умовах, за значної кількості об'єктів, які підлягають внутрішньому контролю (459), перевірки переважно здійснювалися з окремих питань фінансової діяльності установ, що не дозволяє мінімізувати ризики виникнення порушень і зловживань при плануванні та використанні бюджетних коштів.

7. Існуюча в ДСНС система грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту передусім передбачає додаткові його види і преміювання, які в разі перевищують основну частину цього забезпечення. Надання переваги додатковим видам грошового забезпечення у підвищених розмірах призводило до недиференційованого його збільшення усім категоріям осіб незалежно від займаних посад, спеціальних звань, вислуги років, унаслідок чого втрачається стимулююча роль преміювання.

Не дали позитивних результатів прийняті ДСНС у 2016–2017 роках управлінські рішення щодо забезпечення керівниками органів і підрозділів цивільного захисту збільшення грошового забезпечення особам рядового і начальницького складу: у 2016 році – у розмірі не менше 3000 грн, у 2017 році – не менше 5000 гривень.

Прийняття таких рішень тільки підвищило питому вагу преміювань у загальних видатках на грошове забезпечення, а їх щомісячні розміри для рядового

і молодшого начальницького складу у 2017 році становили від 500 до 890 відс., старшого і середнього начальницького складу – від 300 до 690 відс. від розміру посадового окладу. Однак рівень грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу за рахунок преміювання суттєво не підвищився. Внаслідок цього вплив професійних кадрів через неналежне грошове забезпечення триває. Тільки у минулому році з цих та інших причин звільнилося майже 3000 осіб, що негативно позначається на виконанні ДСНС завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення пошуково-рятувальних й інших робіт.

8. Нормативно-правова база, що регулює діяльність сил цивільного захисту, потребує удосконалення з урахуванням внесених протягом останнього часу змін до чинного законодавства.

Зокрема, враховуючи припинення діяльності МНС шляхом реорганізації в ДСНС та покладання повноважень у сфері формування державної політики, зокрема у сфері цивільного захисту, на МВС, потребують приведення у відповідність із чинним законодавством норми:

- Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 05.03.2009 № 1068;

- Положення про Державну пожежну охорону, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 № 508;

- постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1102 "Деякі питання надання платних послуг підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій";

- наказу МНС, Мінекономрозвитку та Мінфіну від 03.01.2012 № 1/2/1, яким затверджено Методику формування вартості платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій України;

- наказу МНС від 12.12.2012 № 1400 "Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій".

Не узгоджуються із постановами Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120 "Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій", від 10.09.2014 № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", від 28.10.2015 № 878 "Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України" норми пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 23.08.2005 № 795 "Про затвердження опису та зразків форменого одягу і відповідних знаків розрізнення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту і норм забезпечення форменим одягом" в частині наділення Міноборони правом затверджувати відповідні нормативно-правові акти.

Потребує якнайшвидшого вирішення питання узгодження із заінтересованими органами проектів Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту" та постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту" і внесення їх на розгляд Уряду.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

2. Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України з пропозицією доручити МВС прискорити узгодження із заінтересованими органами проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту" та проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту", внести їх на розгляд Уряду.

3. Інформацію про результати аудиту надіслати Міністерству внутрішніх справ України з пропозиціями:

- прискорити узгодження із заінтересованими органами проектів Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту" та постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту", внести їх на розгляд Уряду;

- підготувати та подати на розгляд Уряду пропозиції щодо внесення змін до Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 05.03.2009 № 1068, постанов Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 № 508 "Про заходи щодо виконання Закону України "Про пожежну безпеку", від 23.08.2005 № 795 "Про затвердження опису та зразків форменого одягу і відповідних знаків розрізнення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту і норм забезпечення форменим одягом", від 26.10.2011 № 1102 "Деякі питання надання платних послуг підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій", які стосуються діяльності ДСНС;

- привести у відповідність із чинним законодавством норми наказу МНС, Мінекономрозвитку та Мінфіну від 03.01.2012 № 1/2/1 "Про затвердження Методики формування вартості платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій України" та наказу МНС від 12.12.2012 № 1400 "Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій".

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту надіслати Державній службі України з надзвичайних ситуацій і запропонувати:

- забезпечити ефективний контроль за виконанням заходів, визначених Стратегією реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, схваленою розпорядженням Кабінет Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р;

- забезпечити надання медичними підрозділами сил цивільного захисту медичної практики виключно на підставі ліцензій, провести їх акредитацію відповідно до чинного законодавства;

- провести суцільну інвентаризацію земельних ділянок органів і підрозділів цивільного захисту та вжити заходів щодо оформлення на них речових прав;

- провести експертну грошову оцінку земельних ділянок і відобразити їх балансову вартість у бухгалтерському обліку;

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

- удосконалити систему внутрішнього контролю, в тому числі внутрішнього аудиту, шляхом перегляду структури і чисельності підрозділів внутрішнього аудиту, а також підвищення кваліфікації їх працівників;

- за фактом передачі чотирьох автоцистерн загальною вартістю 15081,6 тис. грн навчальним закладам, які не відносяться до Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту і державних аварійно-рятувальних служб та технічне переоснащення яких паспортом бюджетної програми за КПКВК 1006090 не передбачено, що має ознаки нецільового використання бюджетних коштів, провести службове розслідування, за результатами якого поінформувати Рахункову палату у встановленому порядку;

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

Член Рахункової палати

В. І. Невідомий