



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 10 грудня 2024 року № 55-3

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на забезпечення діяльності сил цивільного захисту

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на забезпечення діяльності сил цивільного захисту.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Упродовж 2022–2023 років сили цивільного захисту системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) здебільшого забезпечували виконання покладених на них основних завдань, а також функцій щодо організації заходів з евакуації населення, гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, виконання піротехнічних робіт, пов'язаних із знешкодженням вибухонебезпечних предметів в умовах ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

Для виконання цих завдань у Державному бюджеті України за окремою бюджетною програмою "Забезпечення діяльності сил цивільного захисту" (КПКВК 1006280) було виділено **101 059,7 млн грн**, які спрямовано на забезпечення оплати праці працівників та придбання майна, необхідного для підвищення готовності сил цивільного захисту до виконання завдань в умовах воєнного стану.

Простежуються причинно-наслідкові зв'язки між нормативно-правовим врегулюванням, прийнятими управлінськими рішеннями на етапі планування та використання коштів державного бюджету та готовністю сил цивільного захисту системи ДСНС до виконання покладених на них завдань. Нестворення

стратегічних засад у сфері громадської безпеки та цивільного захисту України та програмних документів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також нормативно-правова неврегульованість окремих питань діяльності сил цивільного захисту підрозділів ДСНС призвели до безсистемності у здійсненні ДСНС планування, управління та використання виділеного з державного бюджету фінансового ресурсу.

Невиконання ДСНС у повному обсязі повноважень відповідального виконавця бюджетної програми та незабезпечення достатнього внутрішнього контролю на рівні його територіальних органів і підрозділів як розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня призвели до неоперативних та, в окремих випадках, неефективних рішень щодо управління коштами державного бюджету на загальну суму **22 254 738,9 тис. гривень**.

1. Нормативно-правове підґрунтя не було достатнім для належного забезпечення діяльності сил цивільного захисту підрозділів ДСНС.

Внаслідок відсутності стратегічних засад і програмних документів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру не визначено довгострокових цілей, мети й пріоритетів розвитку сил цивільного захисту.

Підзаконними актами не врегульовано порядків функціонування системи проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, не визначено суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій; не унормовано порядку діяльності центрів управління в надзвичайних ситуаціях; не визначено видів і норм майна та послуг для життєзабезпечення постраждалих, а також не врегульовано окремих питань соціального забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту.

Нормативно не врегульовано механізму формування табелів (норм) до штату та Норм табельної належності, витрат і термінів експлуатації пожежно-рятувального, технологічного і гаражного обладнання, інструменту, індивідуального озброєння та спорядження, ремонтно-експлуатаційних матеріалів підрозділів ДСНС України, затверджених наказом ДСНС від 29 травня 2013 року № 358 (далі – Норми табельної належності), які є основними критеріями для визначення потреби підрозділів ДСНС у штатній чисельності працівників і штатній кількості техніки та іншого устаткування й обладнання. Потребують перегляду та приведення у відповідність із нормами законодавства 19 чинних наказів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Міністерства надзвичайних ситуацій України.

2. У 2022–2023 роках підрозділами сил цивільного захисту системи ДСНС не забезпечено виконання третини заходів, передбачених річними планами основних заходів цивільного захисту, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та планами основних заходів ДСНС, затвердженими Міністерством внутрішніх справ України. Це спричинено неналагодженням дієвої системи моніторингу виконання вказаних планів, недостатнім ресурсним забезпеченням та недоліками під час управління виділеними коштами державного бюджету.

Система моніторингу стану виконання планів недостатньо дієва, оскільки надає інформацію лише щодо кількісних показників виконання запланованих заходів, що унеможлиблює якісну оцінку змін у сфері цивільного захисту та прийняття належних управлінських рішень.

Рівень укомплектування підрозділів ДСНС штатними працівниками становить 77,4 відс., але, попри збільшення загальної кількості наявної в підрозділах ДСНС техніки майже на 13 відс., новостворені підрозділи забезпечені технікою в середньому на 65–82 відсотки.

3. У 2022–2023 роках ДСНС не забезпечено повною мірою належного виконання повноважень відповідального виконавця бюджетної програми за КПКВК 1006280 та достатнього внутрішнього контролю у системі підпорядкованих їй підрозділів як розпорядників коштів державного бюджету нижчого рівня. Це призвело до неоперативних та, в окремих випадках, неефективних рішень щодо управління коштами державного бюджету на загальну суму 22 254 738,9 тис. грн (22 відс. виділеного з державного бюджету фінансового ресурсу).

Наслідком організаційно-управлінських прорахунків та незабезпечення обґрунтованого планування потреби в коштах, неефективного (неоперативного) прийняття управлінських рішень, нездійснення комплексу заходів з підготовки та проведення процедур закупівель, а також недотримання норм законодавства та внутрішніх регламентних документів стало неефективне управління, неекономне та нерезультативне використання підрозділами ДСНС коштів державного бюджету під час здійснення публічних закупівель та проведення видатків на придбання обладнання, устаткування і речового майна, оплату праці працівників, виконання будівельних і ремонтних робіт, у тому числі в межах заходів з відновлення та ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

Організаційно-управлінські прорахунки на етапі планування потреби в коштах державного бюджету та подальше ухвалення неефективних управлінських рішень під час виконання бюджетної програми за КПКВК 1006280 спричиняли необхідність численних перерозподілів видатків як між напрямками всередині бюджетної програми, так і на інші бюджетні програми, що призводило до накопичення залишків невикористаних відкритих асигнувань. Загалом у 2022–2023 роках було перерозподілено на інші заходи **1 850,6 млн грн**, з яких 322,4 млн грн не використано та повернено в бюджет. Наслідком спрямування коштів державного бюджету на придбання матеріальних цінностей без нагальної потреби стало їх накопичення у залишках та **неефективне управління 6,1 млн гривень**.

Неефективне (неоперативне) прийняття управлінських рішень щодо здійснення комплексу заходів з підготовки та проведення процедур закупівель при відкритих в повному обсязі згідно з розписом бюджетних асигнувань та щодо управління матеріальними цінностями стосувалося **19 553,8 млн гривень**.

Через відсутність належного внутрішнього контролю допущено випадки неефективного управління бюджетними коштами, неекономного та без дотримання норм законодавства і внутрішніх регламентних документів використання коштів

державного бюджету та виявлено інші недоліки на суму 844,1 млн грн, а саме:

- недотримання вимог законодавства при використанні коштів – 8,3 млн грн (у сфері закупівель – 7,0 млн грн, при здійсненні видатків на будівництво – 1,3 млн грн, на оплату праці – 11,5 тис грн, списання пального – 34,1 тис. грн);
- недотримання вимог внутрішніх регламентуючих документів при використанні коштів на оплату праці – 55,8 млн грн;
- неефективне використання – 37,0 млн грн (виплати за рішенням судів – 0,2 млн грн та здійснення необґрунтованих авансових платежів – 36,8 млн грн);
- неефективне управління коштами державного бюджету – 391,5 млн грн (повернуто в кінці року невикористані кошти – 95,7 млн грн, невиконання договірних зобов'язань за рахунок коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії – 34,0 млн грн, недоліки при прийнятті рішень щодо видатків на оплату праці – 261,8 млн грн);
- ризик неекономного використання при здійсненні закупівель – 208,2 млн грн (через різницю між цінами придбання техніки та ринковими цінами – 119,7 млн грн, недостатньо якісне проведення попереднього моніторингу цін при визначенні очікуваної вартості – 88,5 млн грн);
- неефективне управління матеріальними цінностями – 143,2 млн грн (тривалий розподіл транспортних засобів та спецтехніки – 99,2 млн грн, довготривале невикористання та накопичення значних залишків – 44,0 млн гривень).

4. Система внутрішнього контролю ДСНС загалом відповідає внутрішнім керівним документам, проте потребує розвитку та вдосконалення.

На стан забезпечення головним розпорядником бюджетних коштів ефективного, результативного та цільового використання коштів розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня негативно впливає невключення до мережі об'єктів внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України апарату ДСНС, його територіальних органів, закладів, установ та підприємств.

Перелік найбільш ризикових процесів ДСНС з урахуванням сучасних умов функціональної діяльності не оновлений. Ідентифікація ризиків із встановленням чітких причинно-наслідкових зв'язків, оцінка таких ризиків не здійснюються, конкретні та дієві методи реагування не визначаються. Системного моніторингу результативності заходів контролю не забезпечується.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на забезпечення діяльності сил цивільного захисту (далі – Звіт), затвердити.
2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження Звіту.
3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

➤ розробити і подати на розгляд та затвердження Верховною Радою України проєкт Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на період до 2030 року;

➤ супроводжувати в установленому порядку прийняття Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, розробити та затвердити план заходів щодо її реалізації після схвалення;

➤ внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 "Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту" у частині включення до мережі об'єктів внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України як головного розпорядника бюджетних коштів центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та їх територіальних органів, закладів, установ та підприємств;

➤ розробити та затвердити:

порядок функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, а також перелік установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій;

порядок обліку членів та учасників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони та їх залучення до гасіння пожеж, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;

порядок діяльності центрів управління в надзвичайних ситуаціях;

види і норми майна, а також види та обсяги послуг щодо життєзабезпечення постраждалих;

порядок та розміри одержання постраждалими особами безвідсоткової позики на господарське обзаведення;

порядок надання особам рядового чи начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту на пільгових умовах кредиту банку на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного житлового будинку (квартири) на строк до 20 років;

механізм формування табелів (норм) до штату та Норм табельної належності, які є основними критеріями для визначення потреби підрозділів ДСНС у штатній чисельності працівників і штатної кількості техніки та іншого устаткування й обладнання.

➤ доручити Міністерству економіки України разом з Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством внутрішніх справ України та ДСНС внести узгоджені пропозиції щодо врегулювання питання виплати одноразової грошової допомоги у розмірі 15 млн грн у разі загибелі осіб рядового і начальницького складу при виконанні ними обов'язків з ліквідації наслідків збройної агресії незалежно від території їх виконання;

➤ посилити контроль за виконанням центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування плану основних заходів

цивільного захисту.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству внутрішніх справ України й рекомендувати:

➤ забезпечити розроблення та подання у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів:

Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на період до 2030 року, одночасно з пропозицією стосовно внесення змін до Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 щодо зняття заборони на підготовку такої державної цільової програми (*термін виконання – протягом 9 місяців після схвалення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України*);

плану заходів з реалізації Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України (*термін виконання – протягом 3 місяців після схвалення Стратегії*);

порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, а також переліку установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій (*термін виконання – до 30 травня 2025 року*);

порядку обліку членів та учасників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони та їх залучення до гасіння пожеж, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (*термін виконання – до 30 квітня 2025 року*);

порядку діяльності центрів управління в надзвичайних ситуаціях (*термін виконання – до 30 травня 2025 року*);

видів та норм майна, а також видів та обсягів послуг щодо життєзабезпечення постраждалих (*термін виконання – до 30 вересня 2025 року*);

порядку та розмірів одержання постраждалими особами безвідсоткової позики на господарське обзаведення (*термін виконання – до 30 вересня 2025 року*);

порядку надання особам рядового чи начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту на пільгових умовах кредиту банку на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного житлового будинку (квартири) на строк до 20 років (*термін виконання – до 30 вересня 2025 року*);

механізму формування табелів (норм) до штату та Норм табельної належності, які є основними критеріями для визначення потреби підрозділів ДСНС у штатній чисельності працівників та штатної кількості техніки, та іншого устаткування й обладнання (*термін виконання – до 30 червня 2025 року*);

➤ надати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 "Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту" у частині включення до мережі об'єктів внутрішнього аудиту Міністерства

внутрішніх справ України, як головного розпорядника бюджетних коштів, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та їх територіальних органів, закладів, установ та підприємств (*термін виконання – до 28 лютого 2025 року*).

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній службі України з надзвичайних ситуацій і рекомендувати:

➤ розробити та подати на розгляд Міністерства внутрішніх справ України пропозиції щодо проєктів:

Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на період до 2030 року, одночасно з пропозицією стосовно внесення змін до Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 щодо зняття заборони на підготовку такої державної цільової програми (*термін виконання – протягом 8 місяців після схвалення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України*);

плану заходів з реалізації Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України (*термін виконання – протягом 2 місяців після схвалення Стратегії*);

порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, а також переліку установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій (*термін виконання – до 30 квітня 2025 року*);

порядку обліку членів та учасників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони та їх залучення до гасіння пожеж, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (*термін виконання – до 31 березня 2025 року*);

порядку діяльності центрів управління в надзвичайних ситуаціях (*термін виконання – до 30 квітня 2025 року*);

видів та норм майна, а також видів та обсягів послуг щодо життєзабезпечення постраждалих (*термін виконання – до 30 серпня 2025 року*);

порядку та розмірів одержання постраждалими особами безвідсоткової позики на господарське обзаведення (*термін виконання – до 30 серпня 2025 року*);

порядку надання особам рядового чи начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту на пільгових умовах кредиту банку на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного житлового будинку (квартири) на строк до 20 років (*термін виконання – до 30 серпня 2025 року*);

механізму формування табелів (норм) до штату та Норм табельної належності, які є основними критеріями для визначення потреби підрозділів ДСНС у штатній чисельності працівників та штатної кількості техніки, та іншого устаткування й обладнання (*термін виконання – до 30 травня 2025 року*);

➤ розробити заходи внутрішнього контролю (*термін виконання – до 30 травня 2025 року*) з метою:

забезпечення належного планування та управління коштами державного бюджету, у тому числі з урахуванням вимог, визначених пунктами 20, 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228;

посилення контролю за належним проведенням попереднього моніторингу цін та визначенням очікуваної вартості предмета закупівлі, здійсненням процедур закупівлі та виконанням договірних зобов'язань;

запобігання випадкам неекономного, нерезультативного та непродуктивного використання бюджетних коштів;

належного забезпечення формування табелів (норм) до штату та запобігання випадкам перебування у підрозділах ДСНС техніки, яка не передбачена табелем до штату;

посилення контролю за виконанням плану основних заходів цивільного захисту України міністерствами та іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

➤ вжити заходів щодо надання належної оцінки встановленого аудитом факту укладення договорів про надання адвокатських послуг зі штатним працівником МРЦ "Одеський" (*термін виконання – до 30 травня 2025 року*);

➤ привести розміри плати за послуги, які надаються підрозділами ДСНС, у відповідність із вимогами розділу IV Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 "Витрати" з переглядом у подальшому розміру плати за послуги у разі зміни величини окремих витрат, пов'язаних із наданням таких послуг (*термін виконання – до 31 березня 2025 року*);

➤ при підготовці інформації Кабінету Міністрів України про результати роботи щодо виконання плану основних заходів цивільного захисту України вносити пропозиції стосовно персональної відповідальності посадових осіб за невиконання встановлених планом заходів.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати об'єктам контролю: Управлінню забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Медичному реабілітаційному центру "Одеський", Головному авіаційному координаційному центру пошуку і рятування, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Дніпропетровській області, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Львівській області, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Закарпатській області, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Харківській області, Головному управлінню Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Вінницькій області, Спеціалізованому державному пожежно-рятувальному загону Головного управління Державної

служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві, Аварійно-рятувальному загону спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Дніпропетровській області, Аварійно-рятувальному загону спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві, Аварійно-рятувальному загону спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області, Аварійно-рятувальному загону спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Львівській області, Аварійно-рятувальному загону спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Вінницькій області, 8 Державному пожежно-рятувальному загону Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Дніпропетровській області, 6 Державному пожежно-рятувальному загону Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в Одеській області та 1 Державному пожежно-рятувальному загону Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Закарпатській області.

7. Поінформувати Державне бюро розслідувань про результати аудиту з одночасним надсиланням Звіту і рішення Рахункової палати.

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

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

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

Голова Рахункової палати

Ольга ПІЩАНСЬКА