



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

30.07.2015 № 02-1470

На № _____ від _____

Міністру внутрішніх справ
України

Авакову А.Б.

Щодо результатів аудиту

Шановний Арсенію Борисовичу!

Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту.

Згідно із статтею 29 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо Висновок Колегії Рахункової палати до зазначеного Звіту (додається) для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень.

Про вжиті заходи просимо поінформувати Рахункову палату у 15-денний термін з дня одержання Висновку, як це передбачено Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 5 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Марута



ВИСНОВОК

Колегії Рахункової палати України

до Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту

22 червня 2015 року

№ 39/11-2

Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту і зробила такі висновки.

1. Існуюча в Державній службі України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) система підготовки кадрів у сфері цивільного захисту була неефективною, затратною для бюджету, не відповідала реальним відомчим потребам і переважно орієнтовувалася на надання платних освітніх послуг. Щорічні бюджетні видатки на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, які становили більш як 300 млн. грн., або 7,5 відс. від загальних витрат ДСНС (понад 4 млрд. грн.), забезпечували лише поточне утримання численного особового складу навчальних закладів цивільного захисту (далі - навчальні заклади) і навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності (далі – навчально-методичні центри, установи) і на мінімальному рівні - досить потужних, але не задіяних у повному обсязі основних їх фондів.

1.1. Неефективною була запроваджена в ДСНС система формування та виконання державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у сфері цивільного захисту.

ДСНС як державний замовник у порушення чинного законодавства не укладала з виконавцями державного замовлення вищими навчальними закладами цивільного захисту державні контракти, що звільняло їх від відповідальності за зайве або неповне виконання затверджених обсягів цього замовлення. Як наслідок, внутрішній контроль за використанням бюджетних коштів за державним замовленням на підготовку фахівців та їх випуском і подальшим працевлаштуванням практично не здійснювався.

1.2. Управлінські дії ДСНС (колишні керівники Болотських М.В., Бочковський С.С.), замість перебудови системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, яка залишилася від МНС і в якій задіяний практично

кожний десятий працівник служби, спрямовувалися на економічно невикористане утримання 31 навчального закладу і установи, що фінансово обтяжливо для державного бюджету і є неефективним використанням бюджетних коштів. Ця система має бути реформована в контексті завдань, визначених схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України.

1.3. Відсутність у ДСНС ефективного механізму управління процесом підготовки фахівців для територіальних органів цивільного захисту, а саме структурного підрозділу, який би формував і забезпечував реалізацію відомчої політики у цій сфері, визначав перспективи і шляхи розвитку системи підготовки кадрів, негативно позначається на її функціонуванні.

Зусилля трьох структурних підрозділів апарату ДСНС, які організовували підготовку кадрів кожний за своїм напрямом (департамент персоналу - фахівців із вищою освітою, департамент реагування на надзвичайні ситуації - робітничих кадрів, департамент організації заходів цивільного захисту - проведення функціонального навчання) були нескоординованими і розрізненими. Як наслідок, кожний із навчальних закладів і установ організовували свою діяльність на власний розсуд, виходячи із наявних можливостей і встановлених ліцензійних обсягів, що призводило до розпорошення матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

2. Внаслідок слабого внутрішнього контролю та неефективного управління з боку керівництва ДСНС процесом підготовки кадрів у сфері цивільного захисту з виділених із державного бюджету в 2013 - 2014 роках і першому кварталі 2015 року на зазначені цілі 696075,1 тис. грн. неефективно та з порушеннями чинного законодавства витрачено 10610,7 тис. грн., з них:

з порушенням бюджетного законодавства – 59,9 тис. грн. - на надання Інститутом державного управління у сфері цивільного захисту (далі - Інститут державного управління) у порушення вимог Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1115, послуг за напрямом "Навчання з надання домедичної допомоги немедичними працівниками" (відповідальні – виконуючі обов'язки начальника Інституту державного управління Андрієнко В.М., Волянський П.Б.);

неефективно використано 10550,8 тис. грн., у тому числі:

- на утримання понаднормативної кількості науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів – 2258,0 тис. грн. (відповідальні - виконуючі обов'язки начальника Інституту державного управління Андрієнко В.М. і Волянський П.Б., начальник Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України Тищенко О.М.);

- на розроблення науковими працівниками Інституту державного управління навчальних посібників, формування та узагальнення матеріалів науково-практичних конференцій, які за змістом не належали до прикладних науково-дослідних робіт, – 563,8 тис. грн. (відповідальні - виконуючі обов'язки начальника Інституту державного управління Андрієнко В.М. і

Волянський П.Б.);

- на підготовку фахівців, які були відраховані з вищих навчальних закладів за порушення умов контракту, – 6506,8 тис. грн. (відповідальний - колишній директор департаменту персоналу Євсюков А.П.);

- на підготовку випускників вищих навчальних закладів, які були призначені на посади, що не відповідали здобутим ними спеціальностям, – 1222,2 тис. грн. (відповідальний - колишній директор департаменту персоналу Євсюков А.П.).

3. Вищі навчальні заклади цивільного захисту, маючи потужну матеріально-технічну та науково-методичну базу, достатню кількість науково-педагогічних кадрів, використовували свій потенціал вкрай неефективно. Система відбору вступників здебільшого була спрямована не стільки на забезпечення реальних потреб територіальних органів і підрозділів цивільного захисту в кадрах, скільки на завантаження навчальних закладів відповідно до штатних можливостей, надаючи пріоритет випуску дипломованих спеціалістів з вільним працевлаштуванням, а не підготовці кваліфікованих кадрів для потреб відомства, що є основним їх призначенням. Але навіть за цих умов фактичні обсяги прийому до вищих навчальних закладів були вдвічі нижчими від ліцензійних обсягів.

4. Відсутність належного контролю з боку керівництва ДСНС за діяльністю навчальних закладів і установ призводила до численних порушень при здійсненні ними підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації робітничих кадрів. Зокрема, навчальними закладами та установами у порушення встановленого порядку не проводилася обов'язкова атестація, що позбавляло їх права видавати документи про професійно-технічну освіту державного зразка, а через несвоєчасне продовження ліцензій на право надання освітніх послуг протягом тривалого часу не здійснювалося навчання за окремими спеціальностями. Крім того, річні обсяги підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників для навчально-методичних центрів визначалися ДСНС без розмежування за спеціальностями та видами підготовки (первинна підготовка, перепідготовка або підвищення кваліфікації), що не давало змоги контролювати виконання державного замовлення з підготовки робітничих кадрів.

У наданих ДСНС пропозиціях до проекту державного замовлення на 2015 рік не враховані зміни до Бюджетного кодексу України, внесені Законом України від 28.12.2014 № 79-VIII, і включена підготовка робітничих кадрів у кількості 7785 осіб із загальним обсягом видатків у сумі 65341,2 тис. гривень.

5. Неefективними виявилися заходи з організації та навчально-методичного забезпечення функціонального навчання керівних кадрів і фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту. Лише протягом 2014 року обсяги функціонального навчання в Інституті державного управління та навчально-

методичних центрах порівняно з 2013 роком зменшилися на 21150 осіб, або у 1,2 раза (з 108525 до 87375 осіб).

Відсутність відповідальності на всіх рівнях за несвоєчасне проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, зокрема, працівників бюджетної сфери негативно позначається на організації і здійсненні заходів з питань цивільного захисту.

6. Через неефективну управлінську та нормотворчу діяльність МВС не врегульована законодавча та нормативно-правова база з питань підготовки кадрів у сфері цивільного захисту.

Зокрема, із введенням у дію Кодексу цивільного захисту України не розмежовані повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у цій сфері, як і не розроблений відповідно до частини третьої статті 90 цього кодексу порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту.

Не приведені у відповідність із чинними нормативно-правовими документами норми постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134, яка затверджує нормативи чисельності студентів (курсантів) на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника. У результаті ці нормативи для галузі знань 1702 "Цивільна безпека" й досі не затверджені.

Потребують приведення у відповідність із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120 "Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій" норми Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819, у частині спрямування діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

До неефективного використання бюджетних коштів призводить неврегульованість на законодавчому рівні питання відшкодування курсантами (слухачами) витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах цивільного захисту, оскільки особи, які звільняються зі служби у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту про навчання (проходження служби цивільного захисту) та в разі відмови від подальшого проходження служби на посадах начальницького складу служби цивільного захисту після закінчення навчання, витрати ДСНС не відшкодовують.

7. ДСНС поряд із видатками на забезпечення діяльності вищих навчальних закладів цивільного захисту та їх окремих структурних підрозділів у порушення вимог наказу Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію" планувала видатки на утримання Навчального центру Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України і навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, які не мали

відповідної акредитації. Як наслідок, потреба ДСНС у видатках за кодом функціональної класифікації видатків 0942 "Вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації" була завищена від 36 до 38 відс., що відповідно до підпунктів 3 і 31 пункту 1 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства в частині недостовірності обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників і порушенням встановлених вимог до застосування бюджетної класифікації.

З урахуванням викладеного Колегія Рахункової палати пропонує Міністерству внутрішніх справ України:

- переглянути разом з ДСНС систему підготовки кадрів у сфері цивільного захисту в контексті завдань схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України;

- розробити законопроект про відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах цивільного захисту, та подати його Кабінету Міністрів України на розгляд;

- ініціювати перед Урядом внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819, у частині спрямування діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ;

- розробити порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, погодити його з МОН, як це передбачено статтею 90 Кодексу цивільного захисту, та подати Кабінету Міністрів України на розгляд;

- при плануванні бюджетних показників на 2016 і наступні роки забезпечити дотримання вимог законодавства щодо укладання з виконавцями державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів державних контрактів, а також статті 8 Бюджетного кодексу України щодо обов'язковості застосування бюджетної класифікації, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", та вжити заходів щодо забезпечення виконання положень Закону України від 28.12.2014 № 79-VIII "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" у частині здійснення видатків на професійно-технічну освіту.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута

Секретар Рахункової палати

А.П. Юхимчук