

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Затверджено
постановою Колегії Рахункової
палати від 22.06.2015 № 11-2

Звіт

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

ЗМІСТ

| | |
|--|---------|
| <i>Прембула</i> | 3 - 4 |
| <i>Вступ</i> | 5 |
| 1. Оцінка стану нормативно-правового врегулювання питань підготовки кадрів у сфері цивільного захисту | 5 - 8 |
| 2. Оцінка ефективності існуючої системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту | 8 - 22 |
| 2.1. Оцінка ефективності управління системою підготовки кадрів | 8 - 12 |
| 2.2. Оцінка управління системою підготовки кадрів за державним замовленням | 12 - 16 |
| 2.3. Оцінка ефективності системи підготовки кадрів за видами освітніх послуг | 16 - 22 |
| 2.3.1. Оцінка системи підготовки фахівців з вищою освітою | 16 - 18 |
| 2.3.2. Оцінка системи підготовки робітничих кадрів | 19 - 21 |
| 2.3.3. Оцінка організації функціонального навчання | 21 - 22 |
| 3. Оцінка ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту | 22 - 29 |
| <i>Висновки</i> | 30 - 33 |
| <i>Пропозиції</i> | 33 - 35 |

Преамбула

Підстава для проведення аудиту

Закон України "Про Рахункову палату" (статті 6, 7, 16). Бюджетний кодекс України (стаття 110). План роботи Колегії Рахункової палати на I півріччя 2015 року (пункт 55).

Мета аудиту

Оцінка ефективності використання Державною службою України з надзвичайних ситуацій бюджетних коштів, виділених на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, прийнятих управлінських рішень щодо розпорядження бюджетними асигнуваннями та ступеня виконання визначених завдань.

Предмет аудиту:

- кошти Державного бюджету України, виділені Державній службі України з надзвичайних ситуацій за бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (у 2013 - 2014 роках - КПКВК 3701360, у 2015 році - КПКВК 1006360), визначення їх джерел, повнота, своєчасність виділення, законність і цільове використання коштів, ефективність управління ними;
- нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші відомчі акти та документи, які регламентують питання підготовки кадрів у сфері цивільного захисту;
- планові, бухгалтерські, фінансові документи, фінансова, бюджетна 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;
- Інститут державного управління у сфері цивільного захисту (м. Київ);
- Національний університет цивільного захисту України (м. Харків);
- Львівський державний університет безпеки життєдіяльності;
- Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України;
- навчально-методичний центр цивільного захисту та безпеки життєдіяльності м. Києва.

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

щодо відбору об'єктів аудиту:

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), яка, згідно зі статтею 11 Закону України "Про освіту", належить до органів управління освітою, а також навчальні заклади цивільного захисту – суб'єкти освітньої діяльності, що здійснюють підготовку кадрів у цій сфері;

щодо оцінки ефективності:

- результати прийнятих управлінських рішень під час освоєння бюджетних асигнувань на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту;

- ступінь виконання ДСНС державного замовлення на підготовку фахівців у сфері цивільного захисту, питома вага їх працевлаштування, відповідно до спеціалізації та отриманої кваліфікації, стан освітнього потенціалу і забезпеченості ДСНС кадрами;

- вартість послуг з підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) одного кваліфікованого фахівця бюджетним коштом;

щодо оцінки законності:

відповідність чинному законодавству розпорядчих документів і управлінських рішень ДСНС та інших об'єктів аудиту щодо планування і цільового використання бюджетних коштів на підготовку кадрів.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: 2013 - 2014 роки та I квартал 2015 року;

кількісні: ДСНС і навчальні заклади цивільного захисту (Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, Львівський державний університет безпеки життєдіяльності, Національний університет цивільного захисту України, Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля, навчально-методичний центр цивільного захисту та безпеки життєдіяльності м. Києва).

Методи збирання даних

Об'єкти аудиту перевіряються шляхом вивчення та аналізу законодавчих, нормативних і розпорядчих документів, прийнятих управлінських рішень, даних бухгалтерської, фінансової і статистичної звітності, первинних документів, які підтверджують використання бюджетних коштів, а також даних, отриманих на відповідні запити Рахункової палати, та письмових і усних пояснень посадових осіб.

ВСТУП

Найважливішою складовою забезпечення ефективного виконання Державною службою України з надзвичайних ситуацій завдань, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, захистом населення і територій від їх негативного впливу, є належна професійна підготовка кадрів, спроможність з високим ступенем ефективності виконати ці завдання.

Тому проблеми професіоналізму фахівців, які, відповідно до своїх повноважень, організують діяльність із забезпечення безпеки населення та сталості функціонування об'єктів економіки і соціальної інфраструктури, запровадження якісної адаптованої до національної освіти системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту розглядаються як одне з першочергових завдань сучасних систем протидії надзвичайним ситуаціям.

Враховуючи актуальність зазначеного питання, а також з метою оцінки ефективності використання Державною службою України з надзвичайних ситуацій бюджетних коштів, виділених на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, проведено цей аудит.

1. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Правові та організаційні засади підготовки кадрів у сфері цивільного захисту регулюються законами України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про професійно-технічну освіту", Кодексом цивільного захисту та іншими нормативними актами, виданими на їх виконання.

Відповідно до статті 13 *Закону України "Про вищу освіту"* від 01.07.2014 № 1556-УІІ (далі - Закон № 1556), державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади:

- беруть участь у реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки, професійної підготовки фахівців, у ліцензуванні освітньої діяльності, що провадиться вищими навчальними закладами;
- формують пропозиції і розміщують державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у порядку, встановленому законодавством;
- беруть участь у визначенні нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення вищих навчальних закладів;
- здійснюють розподіл випускників вищих навчальних закладів, що належать до сфери їх управління, для подальшого проходження служби (для вищих військових навчальних закладів (вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання) та працевлаштування в заклади охорони здоров'я (для вищих медичних навчальних закладів) у межах державного замовлення;
- аналізують якість освітньої діяльності вищих навчальних закладів, що належать до сфери їх управління;
- безпосередньо або через уповноважений ними орган реалізують права та

обов'язки засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно вищих навчальних закладів, що належать до сфери їх управління;

- здійснюють інші повноваження відповідно до законодавства.

Згідно з Положенням про *Державну службу України з надзвичайних ситуацій*, затвердженим Указом Президента від 16.01.2013 № 20/2013 (далі - Положення), ДСНС відповідно до покладених на неї завдань:

- формує державне замовлення на підготовку фахівців у відповідній сфері;

- здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників апарату ДСНС, а також осіб, включених до кадрового резерву;

- виконує функції з організації та навчально-методичного забезпечення функціонального навчання (підвищення кваліфікації цільового призначення) 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.

З 01.07.2013 введений в дію **Кодекс цивільного захисту України** від 02.10.2012 № 5403-УІ (далі - Кодекс цивільного захисту). Статтею 90 цього Кодексу визначено, що особи, які приймаються на службу цивільного захисту та призначаються на посади рядового і молодшого начальницького складу служби цивільного захисту, проходять первинну професійну підготовку, а на посади середнього та старшого начальницького складу служби цивільного захисту - перепідготовку або спеціалізацію у відповідних навчальних закладах цивільного захисту. Порядок організації та проведення професійної підготовки, підвищення кваліфікації основних працівників професійних аварійно-рятувальних служб визначається Кабінетом Міністрів України.

Порядок проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 № 819 (далі - Порядок № 819).

Водночас цей Порядок містить норми покладання обов'язків на Міністра оборони України, що суперечить вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120¹, якою встановлено, що діяльність Державної служби з надзвичайних ситуацій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Постановою від 17.08.2002 № 1134 Кабінет Міністрів України затвердив нормативи чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності (далі - Постанова № 1134).

¹ "Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій".

Проте ці норми є застарілими і такими, що не відповідають нормам постанов Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 № 1719² (далі - Постанова № 1719) і від 27.08.2010 № 787³, у частині галузі знань 1702 "Цивільна безпека".

Зокрема, після набрання чинності Постановою № 1719 (з 25.12.2006) *не були затверджені* нормативи чисельності студентів (курсантів) денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації державної форми власності для освітньо-кваліфікаційного рівня "бакалавр" галузі знань 1702 "Цивільна безпека" за напрямами підготовки "Цивільний захист" і "Охорона праці", а за напрямом "Пожежна безпека" нормативи затверджені за іншим шифром напряму підготовки. За таких обставин навчальні заклади цивільного захисту здійснюють розрахунок нормативної чисельності науково-педагогічних працівників за галуззю знань "Цивільна безпека" для напряму підготовки "Пожежна безпека" за коефіцієнтом 11,5, а за напрямом підготовки "Цивільний захист" і "Охорона праці" цієї ж галузі - 6 (як для галузі знань "Специфічні категорії"). Отже, за однакової кількості бакалаврів нормативна чисельність науково-педагогічних працівників для напрямів підготовки "Цивільний захист" і "Охорона праці" майже у 2 рази більша від чисельності науково-педагогічних працівників для напряму "Пожежна безпека", які згідно з Постановою № 1719 віднесені до однієї галузі знань – 1702 "Цивільна безпека".

З 06.09.2014 набув чинності Закон України "Про вищу освіту" від 01.07.2014 № 1556-VII, що запровадив нові рівні вищої освіти, за якими здійснюється підготовка фахівців з вищою освітою (частина 1 статті 5), а повноваження щодо визначення нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення вищих навчальних закладів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, покладені на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (частина 24 статті 13). Крім того, з 01.09.2015 набуває чинності постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266⁴, якою затверджено новий перелік напрямів підготовки фахівців у вищих навчальних закладах. **Враховуючи вищезазначене, Постанова № 1134 потребує удосконалення та внесення відповідних змін.**

На виконання статті 25 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу" Кабінет Міністрів України постановою від 12.07.2006 № 964 затвердив Порядок відшкодування курсантами та особами офіцерського складу витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах (витрати відшкодовуються Міноборони, МВС, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Управлінню державної охорони, Адміністрації Держприкордонслужби, Держспецтрансслужбі).

² "Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра".

³ "Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра".

⁴ "Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти".

Відповідно до вимог пункту 3 цього Порядку, Мінфін, МВС, Адміністрація Держприкордонслужби, Мінтрансзв'язку, СБУ, Управління державної охорони та Міноборони спільним наказом від 16.07.2007 № 419/831/240/605/537/219/534 затвердили порядок розрахунку витрат, пов'язаних з утриманням курсантів у вищих навчальних закладах.

Так само на виконання статті 18 Закону України "Про міліцію" Кабінет Міністрів України постановою від 01.03.2007 № 313 затвердив Порядок відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ, а на виконання статті 11 Закону України "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України" постановою від 25.11.2009 № 1258 - Порядок та умови відшкодування курсантами та особами начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту (витрати відшкодовуються МВС і Держспецзв'язку відповідно). Проте цей Порядок не поширюється на осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах цивільного захисту, внаслідок чого курсанти (слухачі), які звільняються із служби у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту та у разі відмови від подальшого проходження служби на посадах начальницького складу служби цивільного захисту після закінчення навчання, витрати ДСНС не відшкодовують.

Відсутність законодавчих положень щодо відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах, унеможливує здійснення оцінки використання бюджетних коштів на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту.

Не розроблений з часу прийняття Кодексу цивільного захисту **порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту**, який, відповідно до частини третьої статті 90 цього Кодексу, повинен визначатися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки. На сьогодні такий порядок визначений Настановою з організації професійної підготовки та післядипломної освіти осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, затвердженою наказом МНС від 01.07.2009 № 444, що не відповідає вимогам Кодексу цивільного захисту. **Отже, існуюча нормативно-правова база підготовки кадрів у сфері цивільного захисту має бути переглянута та приведена у відповідність із вимогами діючих законодавчих актів.**

2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ІСНУЮЧОЇ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.1. Оцінка ефективності управління системою підготовки кадрів

Відповідно до статті 90 Кодексу цивільного захисту, **підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту** за відповідними професіями,

спеціальностями (спеціалізаціями), освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями здійснюються **навчальними закладами цивільного захисту**, що утворюються згідно із законодавством та є закладами державної форми власності.

Всього в системі підготовки кадрів у сфері цивільного захисту функціонують 4 навчальні заклади цивільного захисту та 27 навчально-методичних центрів.

Підготовку кадрів у сфері цивільного захисту здійснюють **три вищі навчальні заклади:**

- Інститут державного управління у сфері цивільного захисту (м. Київ);
- Національний університет цивільного захисту України (м. Харків) та його філія Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля;
- Львівський державний університет безпеки життєдіяльності та його відокремлені структурні підрозділи: Вінницьке вище професійне училище та ліцей цивільного захисту (м. Вінниця).

Інформаційно:

Вищі навчальні заклади, відповідно до законодавства України, здійснюють підготовку фахівців з вищою освітою для органів і підрозділів цивільного захисту.

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту (далі - Інститут державного управління), крім освітньої діяльності, здійснює підвищення кваліфікації державних службовців V-VII категорій посад системи ДСНС за напрямом 1501 "Державне управління" і проводить функціональне навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту.

Вінницьке вище професійне училище (далі - Вище професійне училище), крім підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня "молодий спеціаліст", здійснює первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітничих кадрів.

Ліцей цивільного захисту забезпечує здобуття повної загальної середньої освіти дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, батьки яких загинули при виконанні службових обов'язків, дітей працівників ДСНС та обдарованої молоді.

Крім того, до системи навчальних закладів цивільного захисту входить **Навчальний центр Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України** (далі - Навчальний центр), який здійснює первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації осіб рядового складу органів і підрозділів цивільного захисту за освітньо-кваліфікаційним рівнем "кваліфікований робітник" для комплектування відповідних посад в органах і підрозділах цивільного захисту системи ДСНС.

До сфери управління ДСНС також належать **27 навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності** (далі – навчально-методичний центр, установа), які проводять функціональне навчання (підвищення кваліфікації цільового призначення) керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту (далі - функціональне навчання), забезпечують надання інших освітніх послуг та методичний супровід суб'єктів господарювання, що

проводять навчання населення діям у надзвичайних, аварійних ситуаціях та в умовах терористичного акту.

Функції головного навчально-методичного центру виконує Інститут державного управління.

Крім функціонального навчання, **навчально-методичні центри** разом з Вищим професійним училищем і Навчальним центром проводять підготовку кваліфікованих робітників для органів і підрозділів цивільного захисту.

Діяльність навчальних закладів і установ організовують **три структурних підрозділи апарату ДСНС: департамент персоналу, департамент організації заходів цивільного захисту та департамент реагування на надзвичайні ситуації.**

Так, **департамент персоналу**, відповідно до покладених на нього повноважень, виконує завдання з організації заходів з підготовки, перепідготовки персоналу (кадрів) ДСНС і підвищення рівня їх професійної компетентності та здійснює організаційно-методичне забезпечення управління персоналом (кадрами) в ДСНС та діяльності навчальних закладів цивільного захисту (планування та звітування за виконання державного замовлення, формування результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту", далі - бюджетна програма). Безпосередній контроль за освітньою діяльністю навчальних закладів здійснювався його структурним підрозділом – відділом освіти, науки та професійної підготовки (далі - відділ освіти).

Департамент організації заходів цивільного захисту виконує завдання з організації функціонального навчання та навчання населення (планування та звітування за виконання державного замовлення, формування результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми) у навчально-методичних центрах та Інституті державного управління.

Департамент реагування на надзвичайні ситуації виконує завдання з організації і проведення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів для Оперативно-рятувальної служби у Навчальному центрі, Вищому професійному училищі та 22 навчально-методичних центрах (планування та звітування за виконання державного замовлення, формування результативних показників, що характеризують виконання бюджетної програми).

Проте структурний підрозділ, який би формував і забезпечував реалізацію єдиної відомчої політики у сфері підготовки кадрів, визначав перспективи і шляхи її розвитку, координував діяльність навчальних закладів і установ, керівництвом ДСНС не визначено. За таких обставин кожний із навчальних закладів і установ організовував свою діяльність на власний розсуд, виходячи із наявних можливостей і ліцензійних обсягів. Як наслідок - некерована, неконтрольована і непродуктивна робота.

Загалом система підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, яка включає 31 навчальний заклад і установу із штатною чисельністю 7015 од., або 9,4 відс. від загальної чисельності ДСНС (74469 од.), є досить потужною. **Практично кожний десятий працівник системи ДСНС або**

навчається, або готує кадри у сфері цивільного захисту.

Проте керівництво ДСНС дієвих заходів щодо перебудови цієї системи, яка залишилася від МНС, не вживало.

Зокрема, з часу створення ДСНС лише ліквідовано кафедру підготовки спеціалістів з питань цивільного захисту у Севастопольському національному університеті ядерної енергії та промисловості і скасовано статус юридичної особи "Вінницьке вище професійне училище цивільного захисту" шляхом приєднання його до Львівського державного університету безпеки життєдіяльності як відокремленого структурного підрозділу. Крім того, Уряд за пропозицією ДСНС видав розпорядження від 13.11.2013 № 896-р, яким Академія пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля реорганізована в Інститут пожежної безпеки, шляхом приєднання навчального закладу до Національного університету цивільного захисту України. Внаслідок такої "реорганізації" штатна чисельність навчального закладу тільки збільшилась на 14 штатних одиниць (з 1389 од. у 2013 році - до 1403 од. у 2014 році).

На цьому практичні дії щодо оптимізації системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту завершилися.

Відтак ДСНС видала наказ від 01.09.2014 № 500, яким утворила комісію з оптимізації системи освіти і науки ДСНС, яка у двомісячний термін мала відпрацювати пропозиції щодо шляхів подальшої оптимізації системи освіти і науки, наближення її структури до європейських стандартів у сфері цивільного захисту, підвищення ефективності функціонування в сучасних економічних умовах. Результат роботи цієї комісії - розроблення ***проекту Концепції реформування системи освіти ДСНС*** (далі - Концепція).

Однак проект цієї Концепції, як засвідчили результати аудиту, крім назви, безпосередньо не стосується реформування відомчої системи освіти. По суті він мав декларативний характер і передбачав вирішення поточних завдань: визначення напряму спеціалізації вищих навчальних закладів (далі - ВНЗ) цивільного захисту; удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців для органів і підрозділів цивільного захисту; підвищення ефективності взаємодії ВНЗ цивільного захисту із замовниками підготовки (ГУ(У) ДСНС) з питань готовності випускників до практичної готовності виконувати функціональні обов'язки на первинній посаді; забезпечення оновлення навчально-матеріальної бази ВНЗ тощо.

Навіть після схвалення розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р ***Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України***, якою, зокрема, передбачено реформування системи професійної підготовки, у тому числі поетапну трансформацію закладів освіти МВС, перетворення університетів у цивільні заклади освіти, підпорядкування їх МОН тощо, зміни до проекту Концепції не були внесені.

Саме в такому вигляді проект був надісланий 03.03.2015 на розгляд робочої групи з реформування системи підготовки фахівців для потреб Міністерства (лист за № 02-3182/285), утвореної наказом МВС від 05.09.2014 № 915.

Отже, питання реформування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту знову відтерміновано на невизначений термін.

Встановлено, що станом на 01.04.2015 штатна чисельність науково-педагогічних працівників ВНЗ цивільного захисту становила 721 штатну одиницю. Водночас у ряді ВНЗ *штатна чисельність* науково-педагогічних працівників *перевищувала нормативну*, затверджену Постановою № 1134.

Зокрема, у Черкаському інституті пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України (далі - *Інститут пожежної безпеки*) (начальник інституту Тищенко О.М.) штатна чисельність науково-педагогічних працівників, оплата праці яких повинна здійснюватися за рахунок коштів загального фонду, перевищила нормативну чисельністю на 24,2 штат. одиниці (при нормативній чисельності 63,8 штат. одиниці штатна чисельність становила 88,0 штат. одиниці), в Інституті державного управління (в.о. начальника інституту Волянський П.Б.) - на 10,2 штат. одиниці (при нормативі 16,8 штат. одиниці - 27,0 штат. одиниці).

Отже, загальна штатна чисельність науково-педагогічних працівників цих навчальних закладів перевищила нормативну на 34,4 штат. одиниці, на утримання якої, за розрахунками, було *витрачено 2258,0 тис. грн. бюджетних коштів, що є неефективним їх використанням.*⁵

Таким чином, **ефективного механізму управління системою підготовки кадрів у сфері цивільного захисту не існує.**

Відсутність у ДСНС структурного підрозділу, який би формував і забезпечував реалізацію відомчої політики у сфері підготовки кадрів, визначав перспективи і шляхи її розвитку, координував діяльність навчальних закладів і установ, негативно позначається на діяльності всієї системи та призводить до неефективного використання бюджетних коштів на її утримання.

2.2. Оцінка управління системою підготовки кадрів за державним замовленням

Встановлений у ДСНС порядок формування державного замовлення на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту передбачає, що щорічна потреба у фахівцях з різними освітньо-кваліфікаційними рівнями визначається на підставі пропозицій, що надаються головними управліннями (управліннями) ДСНС в АР Крим, областях, містах Київ та Севастополь, іншими органами і підрозділами цивільного захисту (далі - *територіальні органи*) до відділу освіти, який їх узагальнює, опрацьовує та готує для подання до Мінекономрозвитку для включення до проекту державного замовлення.

⁵ Інститут державного управління: у 2013 році – 554,4 тис. грн. (2124,9 тис. грн.: 23 од. (фактична чисельність) x 6 од. (понаднормативна чисельність); у 2014 році - 1018,8 тис. грн. (2461,5 тис. грн.: 29 од. (фактична чисельність) x 12 од. (понаднормативна чисельність); у I кварталі 2015 року - 249,6 тис. грн. (577,4 тис. грн. : 30 од. (фактична чисельність) x 13 од. (понаднормативна чисельність). Всього = 1822,8 тис. гривень.

Інститут пожежної безпеки у I кварталі 2015 року = 435,2 тис. грн. (1582,4 тис. грн. : 88,0 од. (фактична чисельність) x 24,2 од. (понаднормативна чисельність).

Однак на практиці такий порядок стосувався лише відбору на навчання молодших спеціалістів і бакалаврів. Зокрема, потреба у спеціалістах і магістрах, визначалася *відділом освіти департаменту персоналу ДСНС* на підставі пропозицій, наданих навчальними закладами, виходячи з їх ліцензійних обсягів та з урахуванням плинності кадрів. Зворотного зв'язку між *"безпосередніми замовниками"* - територіальними органами та *"держаним замовником"* – ДСНС щодо спеціалістів і магістрів не було, що призводило до перевищення потреби у зазначених фахівцях.

Так, визначена територіальними органами за розпорядженням МНС від 19.09.2012 № 02-8887/284 потреба у наборі фахівців до ВНЗ у 2013 році становила за освітньо-кваліфікаційним рівнем (далі - ОКР) "молодший спеціаліст" - 108 осіб; за ОКР "бакалавр" - 705 осіб; за ОКР "магістр" - 29 осіб. Саме ці показники були включені до Плану відбору вступників до вищих навчальних закладів цивільного захисту у 2013 році, затвердженого наказом ДСНС від 25.03.2013 № 95 і доведеного до виконавців – територіальних органів і ВНЗ, із зобов'язанням забезпечити відбір вступників.

Однак при складанні проекту державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб на 2013 рік (далі - *державне замовлення*) визначені територіальними органами показники були змінені. Зокрема, за ОКР "магістр" вони були збільшені в 4,6 раза (з 29 до 135 осіб), "бакалавр" - у 1,1 раза (з 705 до 771 осіб), а "молодший спеціаліст" – навпаки, зменшені на 18 осіб (з 108 до 90). Крім того, у проект державного замовлення додатково був включений набір 318 осіб за ОКР "спеціаліст", потреба в яких територіальними органами взагалі не визначалася.

Встановлена таким чином потреба у фахівцях у сфері цивільного захисту була включена до проекту державного замовлення на 2013 рік (лист ДСНС до Мінекономрозвитку від 08.01.2013 № 04-118/284) і затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 362⁶.

Після завершення прийому громадян на навчання ДСНС звернулася до Мінекономрозвитку (лист від 19.09.2013 № 03-10126/285) з пропозицією зменшити набір фахівців за ОКР "бакалавр" на 22 особи. Ця пропозиція була врахована (наказ ДСНС від 07.02.2014 № 76).

Аналогічна ситуація спостерігалася в 2014 році, коли затверджені за поданням ДСНС обсяги державного замовлення перевищили потребу територіальних органів: за ОКР "бакалавр" - на 2 особи (621 замість 619), "спеціаліст" - на 272 особи (449 замість 177), "магістр" - на 79 осіб (122 замість 43).

За наданою ДСНС інформацією, у 2013 році до ВНЗ цивільного захисту зараховано 1294 осіб, або 97,8 відс. від обсягів, визначених державним замовленням (1322 особи), і випущено 1377 осіб, або 105,4 відс. від затверджених обсягів (1306 осіб). У 2014 році до ВНЗ зараховано 1189 осіб, або 90,0 відс. від обсягів, визначених державним замовленням (1320 осіб), і

⁶ "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2013 році".

випущено 1212 осіб, або 98,5 відс. від затверджених обсягів (1230 осіб). Отже, розрахункова вартість підготовки фахівців, потреба в яких територіальними органами не визначалася, становила в 2013 році - 14489,8 тис. грн.⁷ (у бакалаврах - 26 осіб, спеціалістах - 314 осіб, магістрах - 100 осіб), у 2014 році - 8435,8 тис. грн.⁸ (у спеціалістах - 161 особа, магістрах - 76 осіб).

Для підготовки кадрів у сфері цивільного захисту за державним замовленням у 2015 році ДСНС направила до Мінекономрозвитку відповідні пропозиції (лист від 15.01.2015 № 02-492/285), до яких включена пропозиція з підготовки робітничих кадрів у кількості 7785 осіб, із обсягом видатків на їх підготовку в сумі 65341,2 тис. гривень.

З 01.01.2015 набув чинності Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28.12.2014 № 79-VIII. Згідно зі статтею 87 Бюджетного кодексу України, до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на *професійно-технічну освіту* (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах соціальної реабілітації та адаптації державної власності), а згідно зі статтею 90, до видатків, що здійснюються з бюджету АР Крим і обласних бюджетів, належать видатки на *професійно-технічну освіту* (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних та інших навчальних закладах державної та комунальної власності). Крім того, статтею 103-3 запроваджено субвенцію на підготовку робітничих кадрів. Однак при формуванні державного замовлення на 2015 рік та наданні відповідних пропозиції Мінекономрозвитку ці зміни не були враховані.

20.11.2012 Верховна Рада України прийняла Закон України "Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" № 5499 -VI (далі – Закон № 5499). Частиною 3 статті 3 цього Закону встановлено, що державний замовник укладає з виконавцем державного замовлення **державний контракт**, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін та регулюються взаємовідносини замовника і виконавця.

Вимоги щодо укладання державного контракту між державним замовником та виконавцем державного замовлення визначені також затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 363 Порядком розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (далі - Порядок № 363).

Проте у порушення вимог статті 3 Закону № 5499 і Порядку № 363 розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, науково-

⁷ (26x37001) + (314x30515) + (100x39461) = 14489,8 тис. гривень. Орієнтовна вартість підготовки одного фахівця становила: бакалавра - 30769 грн.; спеціаліста - 37001 грн.; магістра - 39461 гривня.

⁸ (161x35304) + (76x36208) = 8435,8 тис. гривень. Орієнтовна середня вартість підготовки одного фахівця у 2014 році: спеціаліста – 35304 грн.; магістра - 36208 гривень.

педагогічних, робітничих кадрів та підвищення кваліфікації кадрів ДСНС здійснювала без укладання державних контрактів, що звільняло державного замовника та його виконавців (навчальні заклади) від відповідальності за зайве або неповне виконання затверджених обсягів державного замовлення.

Як наслідок, державне замовлення на підготовку фахівців у 2013 році було виконано з прийому - на 97,8 відс., випуску - на 105,4 відс., у 2014 році - на 90,0 і 98,5 відс. відповідно.

Усього в 2013 році за бюджетною програмою 3701360 "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" із державного бюджету на зазначені цілі спрямовано 269773,2 тис. грн., у 2014 році - 255936,5 тис. гривень.

Таким чином, при використанні коштів державного бюджету на підготовку фахівців за державним замовленням не було дотримано процедури укладання державних контрактів між державними замовниками і виконавцями державного замовлення, фактично кошти використані на поточне утримання навчальних закладів цивільного захисту. Внаслідок цього внутрішній контроль за результатами використання бюджетних коштів за державним замовленням на підготовку фахівців та їх випуском і подальшим працевлаштуванням був послаблений.

Згідно з положенням про департамент персоналу, затвердженим наказом ДСНС від 02.03.2015 № 121, однією з його основних функцій є забезпечення персонального розподілу випускників навчальних закладів цивільного захисту для проходження служби в органах і підрозділах ДСНС та призначення їх на посади.

Однак, як засвідчили результати аудиту, департамент персоналу ДСНС (колишній директор Євсюков А.П.) інформацією про працевлаштування випускників володів неповною мірою.

Враховуючи зазначене, на прохання аудиторської групи ДСНС направила територіальним органам запити щодо працевлаштування випускників.

За отриманою інформацією, всі випускники навчальних закладів були працевлаштовані, однак через відсутність даних не зазначалося відповідність займаних посад отриманим ними спеціальностям. Львівський державний університет безпеки життєдіяльності інформацією про працевлаштування фахівців 2013-2014 років випуску володів на 60 відс., Інститут пожежної безпеки такою інформацією взагалі не володів.

Проведеними під час аудиту вибірковими перевірками встановлені непоодинокі випадки, коли **випускники ВНЗ призначалися на посади, які не відповідали здобутим ними спеціальностям.**

Так, у 2013-2014 роках у розпорядження ГУ ДСНС України у Київській області прибуло 52 випускники Інституту пожежної безпеки за спеціальністю "Пожежна безпека" і 6 випускників Львівського державного університету безпеки життєдіяльності за спеціальностями "Пожежна безпека" і "Екологія та охорона навколишнього середовища", з яких 5 фахівців призначено на посади працівників по роботі з особовим складом у підпорядкованих головному управлінню підрозділах, одного - на посаду старшого інженера відділу

інформаційних технологій ГУ ДСНС України у Київській області. Загальні витрати на їх підготовку становили 889,8 тис. гривень.

Із 55 випускників ВНЗ, що прибули для проходження служби до ГУ ДСНС України у м. Києві, один випускник був призначений на посаду фахівця відділу інформації та комунікації з громадськістю центру забезпечення діяльності цього управління. Витрати на його підготовку становили 160,1 тис. гривень.

Наказом ректора Національного університету цивільного захисту України від 08.12.2014 № 371 о/с один випускник Інституту пожежної безпеки, який отримав повну вищу освіту за спеціальністю "Пожежна безпека" та кваліфікацію магістра, був призначений у цьому ж навчальному закладі на посаду старшого інспектора сектору зв'язків із засобами масової інформації та роботи з громадськістю. Витрати на його підготовку становили 172,3 тис. гривень.

Усього на підготовку 7 випускників ВНЗ, призначених у 2013-2014 роках на посади, що не відповідали здобутим ними спеціальностям, неефективно витрачено 1222,2 тис. грн. бюджетних коштів.

Таким чином, система формування та виконання державного замовлення спрямовувалася не на забезпечення реальних потреб територіальних органів, а на завантаження навчальних закладів відповідно до їх штатних можливостей і ліцензійних обсягів.

2.3. Оцінка ефективності системи підготовки кадрів за видами освітніх послуг

2.3.1. Оцінка системи підготовки фахівців з вищою освітою

За даними відділу освіти департаменту персоналу ДСНС, чисельність фахівців, які здобували вищу освіту у ВНЗ цивільного захисту (*Інституті державного управління, Національному університеті цивільного захисту України, Львівському державному університеті безпеки життєдіяльності*) станом на 01.01.2013 була 7364 особи, з них за рахунок коштів державного бюджету - 3021 особа, або 41,0 відс., за рахунок коштів юридичних і фізичних осіб (далі - за плату) - 4343 особи, або 59,0 відсотка.

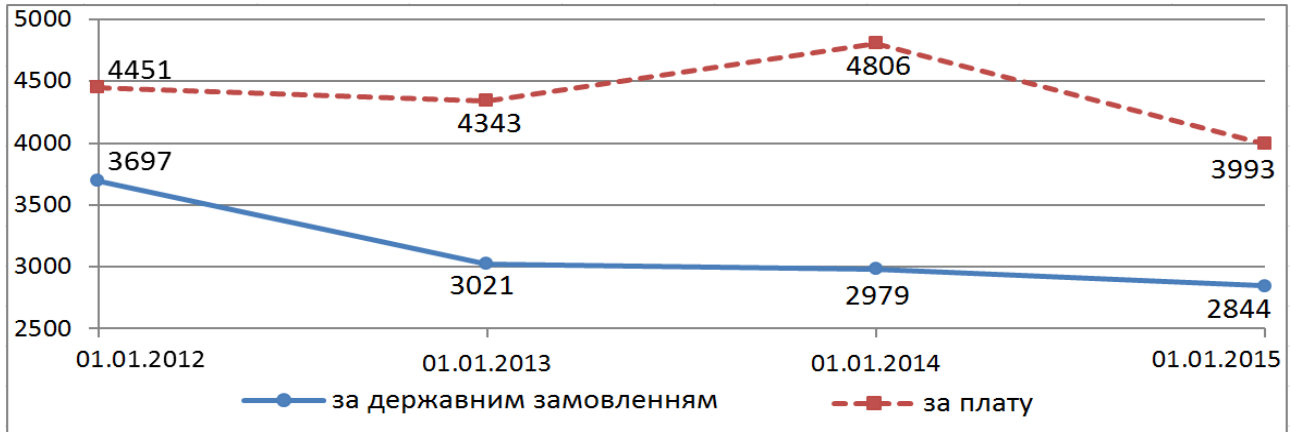
Станом на 01.01.2014 у ВНЗ навчалося 7785 осіб, з них за рахунок коштів державного бюджету - 2979 осіб, або 38,3 відс., за плату - 4806 осіб, або 61,7 відс., станом на 01.01.2015 – 6837 осіб, з них за рахунок коштів державного бюджету - 2844 особи, або 41,6 відс., за плату - 3993 особи, або 58,4 відсотка.

Отже, загальна чисельність осіб, які здобували вищу освіту у ВНЗ цивільного захисту, у 2013 році порівняно з 2012 роком збільшилась на 421 особу, або на 5,7 відс., у 2014 році вона порівняно з 2013 роком, навпаки, зменшилась на 948 осіб, або на 12,2 відсотка.

Зменшення кількості слухачів у 2014 році було обумовлено погіршенням економічної та політичної ситуації у державі, зниженням платіжної спроможності населення та різким падінням кількості абітурієнтів з Автономної Республіки Крим, Луганської і Донецької областей.

Динаміка зміни чисельності осіб, які навчалися у ВНЗ цивільного захисту в 2012- 2014 роках, наведена в діаграмі 1.

Діаграма 1. Динаміка зміни чисельності осіб, які навчалися у ВНЗ цивільного захисту в 2012- 2014 роках



Як видно з діаграми 1, перевага в навчанні надавалася особам, які здобували вищу освіту за плату. Підтвердженням цього є співвідношення між кількістю осіб, які здобували вищу освіту за плату (студенти), і осіб, що навчалися за державним замовленням (курсанти, слухачі), яке становило в 2013 році - 1,4:1; у 2014 році - 1,6:1; у 2015 році – 1,4:1.

У ряді ВНЗ це співвідношення було ще більшим.

Так, у Львівському державному університеті безпеки життєдіяльності у 2013 році за плату навчалася 637 осіб, або 62,0 відс. від загальної кількості осіб, прийнятих на навчання (1027 осіб), у 2014 році - 593 особи, або 66,9 відс. (887 осіб). Тобто цей навчальний заклад був переважно зорієнтований на надання освітніх послуг громадянам на платній основі.

Отже, ВНЗ цивільного захисту пріоритет у навчанні надавали не стільки підготовці кваліфікованих кадрів для потреб власного відомства, що є основним їх призначенням, скільки випуску дипломованих спеціалістів з вільним працевлаштуванням.

Відповідно до статті 18 Закону України "Про освіту", діяльність навчальних закладів розпочинається за наявності ліцензії на здійснення діяльності, пов'язаної з наданням послуг для одержання освіти і підготовкою фахівців різних рівнів кваліфікації. Тобто показником законності діяльності ВНЗ є дотримання ними визначених ліцензійних обсягів.

Встановлено, що в 2013 році навчальні заклади прийняли 3209 осіб, або 50,9 відс. від ліцензійних обсягів (6305 осіб), у 2014 році - 2869 осіб, або 45,0 відс. (6370 осіб). Найнижчими виявилися показники з прийому до Львівського державного університету безпеки життєдіяльності, які в 2013 і 2014 роках становили 45,8 і 38,5 відс. відповідно від ліцензійних обсягів.

Отже, *фактичні обсяги прийому на навчання до ВНЗ цивільного захисту були вдвічі нижчими від встановлених МОН ліцензійних обсягів.* При цьому ряд спеціальностей попитом не користувався, у зв'язку з чим на них прийнято абітурієнтів значно менше, ніж визначено в ліцензійних обсягах, а

інколи прийом взагалі не здійснювався. Зокрема:

- за спеціальностями "Системна інженерія" і "Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології" у 2013 році було прийнято 8 осіб, що в 7,5 раза менше ліцензійного обсягу (60 осіб), у 2014 році прийом за цими спеціальностями не здійснювався;

- за спеціальністю "Управління у сфері цивільного захисту" у 2013 році прийнято 22 особи, що у 3,2 раза менше ліцензійного обсягу (70 осіб), у 2014 році прийом за цією спеціальністю не здійснювався;

- за спеціальністю "Природоохоронні хімічні технології" у 2013 році прийнято 4 особи, у 2014 році – 14 осіб, що у 2,1 - 7,5 раза менше ліцензійного обсягу (30 осіб);

- за спеціальністю "Управління проектами" у 2013 році прийнято 11 осіб, у 2014 році – 25 осіб, що у 1,8 - 4,1 раза менше ліцензійного обсягу (45 осіб);

- за спеціальністю "Філологія (англо-український переклад)" у 2013 році прийнято 25 осіб, у 2014 році – 22 особи, що у 2 - 2,3 раза менше ліцензійного обсягу (50 осіб).

Навіть за основним напрямом підготовки "Цивільна безпека" до навчальних закладів цивільного захисту в 2013 році було прийнято 2651 особу, у 2014 році - 2293 особи, що в 2 - 2,3 раза менше ліцензійного обсягу (5275 осіб).

Згідно з Ліцензійними умовами надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, затвердженими наказом МОН від 24.12.2003 № 847, для отримання ліцензії за кожною спеціальністю ВНЗ повинні бути забезпечені науково-педагогічними і педагогічними кадрами, матеріально-технічною, навчально-методичною та інформаційною базою (учбовими площами, лабораторіями, підручниками, навчальними посібниками тощо). Крім того, відповідно до статті 33 Закону № 1556, за кожною галуззю знань необхідно створити кафедру з чисельністю не менше 5 науково-педагогічних працівників.

Існуюча на сьогодні матеріально-технічна та науково-методична база ВНЗ цивільного захисту досить потужна: 60 кафедр, 168 аудиторій, 39 лекційних залів, 62 лабораторії, 25 комп'ютерних класів, 44 гуртожитки, 7 їдалень, 22 стадіони, інші спортивні споруди тощо. До підготовки фахівців залучено 766 науково-педагогічних і педагогічних працівників, з яких 441 особа (57,6 відс.) має науковий ступінь (60 осіб - доктора наук, 381 особа - кандидати наук). Отже, **при значних бюджетних асигнуваннях, які щороку виділялися на утримання мережі ВНЗ, їх потужні матеріально-технічна та науково-методична бази використовувалися лише наполовину.** Тільки на оплату комунальних послуг і енергоносіїв у періоді, що перевірявся, ВНЗ було використано **30535,5 тис. грн.** (у 2013 році – 11929,5 тис. грн., 2014 році – 13837,2 тис. грн. і першому кварталі 2015 року – 4768,8 тис. гривень).

Таким чином, запроваджена в ДСНС система підготовки кадрів із вищою освітою виявилася неефективною і затратною, оскільки спрямовувалася не на підготовку фахівців для органів і підрозділів цивільного захисту, а на утримання матеріальної бази та науково-викладацького складу ВНЗ за рахунок надання платних освітніх послуг.

2.3.2. Оцінка системи підготовки робітничих кадрів

Встановлено, що професійно-технічна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації (далі - *підготовка*) робітничих кадрів у 2013-2015 роках здійснювалася Вищим професійним училищем, Навчальним центром та 22 навчально-методичними центрами.

У 2013 році ними було підготовлено 9482 робітники (за державним замовленням - 7319, за рахунок коштів фізичних і юридичних осіб - 2163), у 2014 році – 9395 робітників (за державним замовленням - 7304, за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб - 2091).

При цьому переважна більшість робітничих кадрів готувалась у навчально-методичних центрах - 12407 осіб, або 65,7 відс. загальної кількості підготовлених робітників (18877 осіб). За цей період Вищим професійним училищем було підготовлено 1953 особи, або 10,3 відс., Навчальним центром - 4517 осіб, або 23,9 відсотка.

Відповідно до пунктів 3 і 4 Положення про атестацію професійно-технічних навчальних закладів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.96 № 200⁹ (далі - Положення № 200), професійно-технічні навчальні заклади, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітничих кадрів **підлягають атестації**. Атестація проводиться планово один раз у десять років. Пунктом 8 цього Положення визначено, що атестований професійно-технічний навчальний заклад набуває право видачі документа про професійно-технічну освіту державного зразка.

Проте у порушення цих вимог атестацію пройшли лише Вище професійне училище та навчально-методичний центр Чернігівської області. Решта - Навчальний центр і 21 установа атестацію не проходили, **що позбавляло їх права видавати документи про професійно-технічну освіту державного зразка.**

Навчальним центром і установами, які не пройшли атестацію, у 2013-2014 роках підготовлено 16750 робітників, або 88,7 відс. від загальної кількості (18877 осіб). У порушення пункту 8 Положення № 200 їм видані свідоцтва про присвоєння (підвищення) робітничої кваліфікації державного зразка.

Отже, **оскільки більшість установ ДСНС не були атестовані, сумнівною є якість підготовки ними робітничих кадрів.**

Аудитом виявлені інші порушення в організації підготовки робітничих кадрів. Так, згідно із статтею 34 Закону України "Про професійно-технічну освіту" від 10.02.98 № 103/98-ВР (далі – Закон № 103), центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти розробляє і затверджує типові навчальні плани і типові навчальні програми, які визначають загальнодержавний компонент змісту професійно-технічної освіти і є обов'язковими для використання в професійно-технічних навчальних закладах незалежно від форм власності та підпорядкування.

Професійно-технічні навчальні заклади на основі типових навчальних планів і типових навчальних програм розробляють робочі навчальні плани і робочі навчальні програми, в яких відображаються зміни у відповідній галузі

⁹ "Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів".

виробництва чи сфері послуг, і погоджують їх із замовниками робітничих кадрів та затверджують у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти.

Згідно з пунктом 2.2.1 Положення про організацію навчально-виробничого процесу у професійно-технічних навчальних закладах, затвердженого наказом МОН від 30.05.2006 № 419, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти розробляє на основі Державного стандарту професійно-технічної освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1135, державні стандарти з конкретних професій, затверджує типові навчальні плани та типові навчальні програми, які визначають структуру обов'язкової компоненти змісту професійно-технічної освіти і є обов'язковими для використання і виконання в професійно-технічному навчальному закладі незалежно від форм власності та підпорядкування.

Однак у порушення цих вимог типові навчальні плани та програми за 11 робітничими професіями¹⁰ були затверджені не МОН, а МНС¹¹.

Крім того, ряд навчально-методичних центрів через несвоєчасне продовження ліцензій на право надання освітніх послуг протягом тривалого часу не проводили навчання за окремими професіями.

Так, навчально-методичні центри Закарпатської та Київської областей після закінчення у травні 2014 року термінів дії ліцензій за професіями "Машиніст насосних установок пожежно-рятувального транспортного засобу" і "Машиніст автопідіймача (автодрабини) пожежного пересувного" отримали від акредитаційної комісії рішення на їх продовження № 114 лише 27.01.2015. Тобто з травня 2014 року по січень 2015 року, або впродовж 8 місяців, навчання за цими професіями не проводилося.

Згідно із статтею 8 Закону № 103, до повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані професійно-технічні навчальні заклади, зокрема, належить визначення разом з відповідними всеукраїнськими об'єднаннями обласних організацій обсягів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників у підпорядкованих професійно-технічних навчальних закладах.

Як встановлено аудитом, ДСНС своїми наказами визначала лише загальні річні обсяги підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників для навчально-методичних центрів, не розмежовуючи їх за спеціальностями та видами підготовки (первинна підготовка, перепідготовка або підвищення кваліфікації), внаслідок чого неможливо контролювати виконання установами державного замовлення з підготовки робітничих кадрів.

¹⁰ 5169 "Командир відділення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту", 7243 "Дозиметрист", 8154 "Дезактиваторник", 8332 "Машиніст дорожньо-транспортних машин", 8332 "Машиніст землерийно-фрезерної самохідної машини", 8161 "Машиніст електростанції пересувної", 9322 "Ремонтувальник респираторів та протигазів", 4223 "Радіотелефоніст", 5169 "Сапер (розмінування)" для підрозділів МНС; 8333 "Машиніст насосних установок пожежно-рятувального транспортного засобу"; 8333 "Машиніст автопідіймача (автодрабини) пожежного пересувного", 8154 "Дезактиваторник".

¹¹ Накази МНС від 30.08.2012 № 1159, від 14.02.2011 № 149, від 22.03.2011 № 285, від 15.06.2005 № 50, від 03.04.2007 № 207.

Отже, створена в ДСНС система професійно-технічної освіти у сфері цивільного захисту була неефективною та такою, що здійснювалася з порушенням чинного законодавства.

2.3.3. Оцінка організації функціонального навчання

Відповідно до частини 2 статті 91 Кодексу цивільного захисту, особи керівного складу та фахівці органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, у перший рік призначення на посаду і періодично ***один раз на три - п'ять років зобов'язані проходити навчання з питань цивільного захисту*** (далі – функціональне навчання) у відповідних *навчально-методичних центрах* сфери цивільного захисту.

Механізм проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, визначає Порядок № 819. Відповідно до цих нормативно-правових актів, ***організація функціонального навчання покладена на:***

ДСНС - у частині формування державного замовлення та фінансування проведення навчання;

органи місцевої влади – у частині визначення щорічної потреби у навчанні та забезпечення навчально-методичних центрів приміщеннями, спорудами та іншим майном, необхідним для забезпечення їх діяльності.

Як раніше зазначалося, навчальний процес за основними видами функціонального навчання здійснювався Інститутом державного управління та обласними курсами підвищення кваліфікації керівних кадрів, міськими курсами цивільної оборони та навчально-консультаційними пунктами у складі навчально-методичних центрів.

Згідно з частиною 6 статті 91 Кодексу цивільного захисту, план комплектування з навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту (далі - *план комплектування*), має затверджуватися Урядом. Однак ***Кабінет Міністрів України у порушення цих вимог плани комплектування затверджував лише для Інституту державного управління***¹². Плани комплектування навчально-методичних центрів затверджували органи місцевого самоврядування, обласні держадміністрації та держадміністрація м. Києва.

Встановлено, що затверджені Урядом для Інституту державного управління ***плани комплектування систематично не виконувалися***. Так, у період з 01.09.2012 по 30.06.2013 навчання пройшла 981 особа, або 69,8 відс. від планової кількості слухачів на цей період (1405 осіб); з 01.09.2013 по 30.06.2014 - 966 осіб, або 66,3 відс. (1457 осіб); з 01.09.2014 по 31.03.2015 - 133 особи, або 35,8 відс. (372 особи). Щорічне невиконання планових показників пояснюється неприбуттям на заняття працівників відповідних органів державної влади та ***відсутністю важелів впливу на їх керівників***.

¹² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 681-р, від 10.09.2014 № 820-р.

У 2013 році в Інституті державного управління функціональне навчання пройшли 1616 осіб (за рахунок коштів державного бюджету - 1146, на договірних умовах - 470); у 2014 році - 1566 осіб (за рахунок коштів державного бюджету - 1121, на договірних умовах - 445). У навчально-методичних центрах у 2013 році функціональне навчання пройшли 106909 осіб, або 102,6 відс. від плану (104189 осіб), з них за рахунок коштів державного бюджету - 100715 осіб, на договірних умовах - 6194 особи; у 2014 році - 85809 осіб, або 90,9 відс. від плану (94392 особи), з них за рахунок коштів державного бюджету - 79357 осіб, на договірних умовах - 6452 особи.

Отже, у 2014 році обсяги функціонального навчання порівняно з 2013 роком зменшилися на 21150 осіб, або у 1,2 раза (з 108525 осіб у 2013 році до 87375 осіб у 2014 році). За інформацією ДСНС, така тенденція пов'язана із зменшенням кількості осіб, які мають проходити функціональне навчання у сфері цивільного захисту за державним замовленням. Зокрема, це стосується працівників вищих загальноосвітніх, професійно-технічних і дошкільних навчальних закладів, закладів охорони здоров'я і культури, які, відповідно до Порядку № 819, не увійшли до переліку категорій осіб, що проходять це навчання за державним замовленням. Водночас у 2014 році в умовах обмеженого бюджетного фінансування більшість навчальних закладів, закладів охорони здоров'я і культури кошти на проведення функціонального навчання не планували. Як наслідок, керівний склад і фахівці цих установ функціональне навчання не проходили.

Зменшення обсягів охоплення функціональним навчанням керівного складу та фахівців, зокрема працівників бюджетної сфери, відсутність відповідальності на всіх рівнях за несвоєчасне проходження навчання негативно позначається на результативності діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, одним з основних завдань якої є забезпечення готовності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

Таким чином, через відсутність у ДСНС ефективного механізму управління системою підготовки кадрів, невжиття кардинальних заходів щодо реорганізації обтяжливої для державного бюджету мережі навчальних закладів і установ, яка залишилася від МНС, розпорошувались і неефективно використовувались бюджетні кошти. Ця система має бути переглянута з урахуванням концептуальних завдань, визначених Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України.

3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ НА ПІДГОТОВКУ КАДРІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Аудитом встановлено, що видатки на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту в періоді, що перевірявся, здійснювалися за окремою бюджетною програмою "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" (у

2013 - 2014 роках – за КПКВК 3701360, у 2015 році – за КПКВК 1006360).

Мета бюджетної програми "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" - підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців і допрофесійна підготовка молоді у сфері цивільного захисту.

Згідно зі статтею 2 законів України про Державний бюджет України на 2013, 2014 і 2015 роки (з урахуванням внесених змін), ДСНС у 2013-2014 роках визначалась головним розпорядником бюджетних коштів, у 2015 році - відповідальним виконавцем бюджетних програм у системі головного розпорядника коштів МВС.

Усього на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту в 2013 - 2014 роках і I кварталі 2015 року за вказаною бюджетною програмою ДСНС було спрямовано 696075,1 тис. грн., з яких асигнування загального фонду становили 582234,6 тис. грн., або 83,6 відс., спеціального фонду – 113840,5 тис. грн., або 16,4 відс., у тому числі:

у 2013 році – 313293,8 тис. грн. (загальний фонд - 266793,1 тис. грн., або 85,2 відс., спеціальний фонд - 46500,7 тис. грн., або 14,8 відс.);

у 2014 році – 309594,5 тис. грн. (загальний фонд - 255802,5 тис. грн., або 82,6 відс., спеціальний фонд - 53792,0 тис. грн., або 17,4 відс.);

у I кварталі 2015 року – 73186,8 тис. грн. (загальний фонд - 59639,0 тис. грн., або 81,5 відс., спеціальний фонд - 13547,8 тис. грн., або 18,5 відсотків).

Зазначені видатки за 2013-2014 роки та I квартал 2015 року становили 7,5 відс. від загальних витрат ДСНС (9262,8 млн. гривень).

Як показує аналіз, у 2013 році витрати на освітню діяльність порівняно з 2012 роком збільшилися на 23943,9 тис. грн., або на 8,3 відс. (з 289349,9 до 313293,8 тис. грн.), у 2014 році – навпаки, зменшилися на 3699,3 тис. грн., або на 1,2 відс. (з 313293,8 до 309594,5 тис. грн.), що обумовлювалося складною економічною і політичною ситуацією в країні.

Передбачені у державному бюджеті видатки за КПКВК 1006360 на 2015 рік у сумі 323255,0 тис. грн. порівняно з 2014 роком мали забезпечити зростання на 4,4 відсотка. Проте вже у I кварталі поточного року змінами до бюджету, внесеними Законом від 02.03.2015 № 217-VIII, ці видатки були зменшені на 4146,4 тис. грн. (до 319108,6 тис. гривень).

У складі загальних видатків на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту **щороку збільшувалася питома вага видатків спеціального фонду.** Якщо у 2013 році вони становили 14,8 відс., у 2014 році - 17,4 відс., то в I кварталі 2015 року - 18,5 відс. від загальних видатків. Водночас **видатки загального фонду поступово зменшувалася:** з 85,2 відс. у 2013 році до 82,6 відс. і 81,5 відс. у 2014 році та I кварталі 2015 року відповідно.

Збільшення надходжень до спеціального фонду обумовлювалося розширенням прийому студентів, які навчалися на платній основі, та зростанням вартості освітніх послуг. Так, у 2013 році із 7364 осіб, які здобували вищу освіту у ВНЗ цивільного захисту, на платній основі навчалися 4343 особи, або 59,0 відс., у 2014 році з 7785 осіб – 4806, або 61,7 відсотка.

Середні витрати на навчання однієї особи на рік становили:

- *курсанта*: у 2013 році – 37058 грн., у 2014 році – 34439 грн. (на 2619 грн. менше). На 2015 рік на одного курсанта заплановано 41514 грн.;

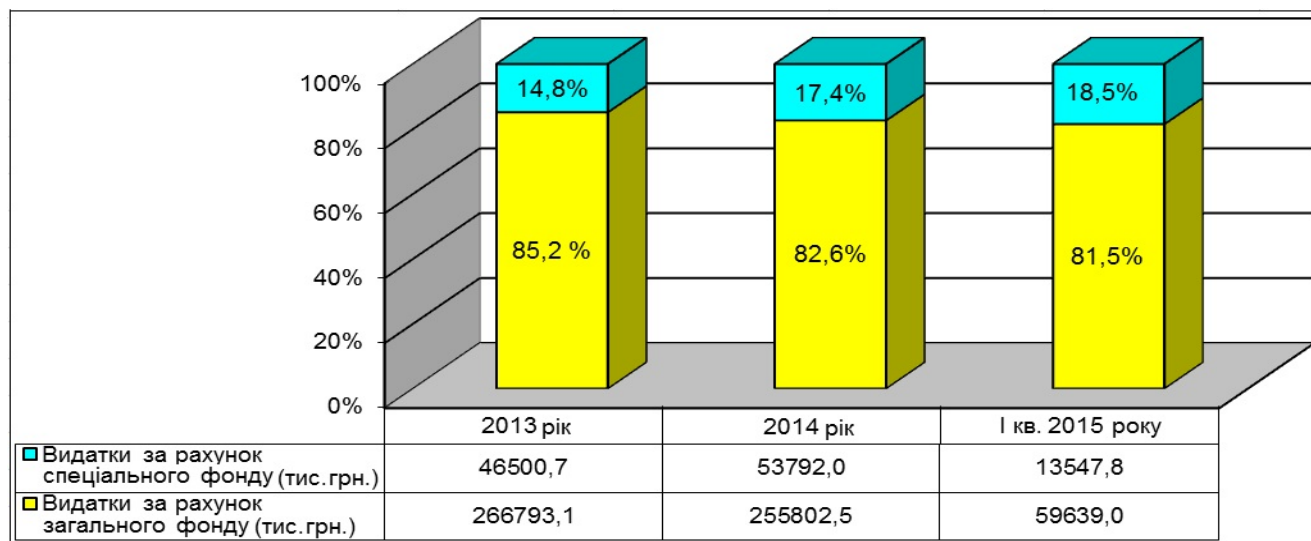
- *кваліфікованого робітника*: у 2013 році – 6571,8 грн., у 2014 році – 6927 грн. (на 355,2 грн. більше). На 2015 рік на одного кваліфікованого робітника заплановано 8393 грн.;

- *підвищення кваліфікації фахівця сфери цивільного захисту*: у 2013 році – 942 грн., у 2014 році – 1099,2 грн. (на 157,2 грн. більше). На 2015 рік заплановано 1426 гривні.

Отже, **вартість підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) фахівців бюджетними коштами мала стійку тенденцію до зростання, за винятком 2014 року, коли через скорочення видатків загального фонду державного бюджету видатки на навчання курсантів зменшилися.**

Динаміка забезпечення витрат на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту за рахунок джерел загального і спеціального фонду державного бюджету у 2013 – 2015 роках наведена у діаграмі 2.

Діаграма 2. Динаміка забезпечення витрат на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту за рахунок джерел загального і спеціального фонду державного бюджету у 2013 – 2015 роках



Такий стан обумовлювався обмеженістю видатків загального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності ВНЗ з відповідним вжиттям ДСНС заходів щодо збільшення власних надходжень до спеціального фонду від надання платних послуг.

Зокрема, питання виконання показників залучення надходжень до спеціального фонду органами та підрозділами цивільного захисту розглядалися на колегіях ДСНС, рішення за якими щодо удосконалення надання платних послуг та збільшення надходжень до спеціального фонду державного бюджету були оголошені наказами ДСНС від 31.07.2013 № 504, від 24.02.2014 № 122, від 05.08.2014 № 447.

Збільшення надходжень до спеціального фонду державного бюджету, загальний обсяг яких у перевіреному періоді становив 136532,3 тис. грн. (2013 рік – 50312,1 тис. грн., 2014 рік – 61659,0 тис. грн., I квартал 2015 року –

24561,2 тис. грн.), переважно досягалося за рахунок платних послуг з підготовки понад державне замовлення в межах ліцензійного обсягу студентів і курсантів, підвищення кваліфікації кадрів, навчання для здобуття громадянами післядипломної освіти, підготовки кваліфікованих робітників, навчання студентів, курсантів, аспірантів, докторантів з числа іноземців та осіб без громадянства тощо.

Надходження від надання цих освітянських послуг у загальній сумі надходжень спеціального фонду становили 82,8 відс., або 113115,1 тис. грн. (2013 рік – 78,5 відс, або 39513,6 тис. грн., 2014 рік – 83,3 відс, або 51359,0 тис. грн., I квартал 2015 року – 90,6 відс., або 22242,5 тис. гривень). Водночас потреба в асигнуваннях загального фонду державного бюджету на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту у 2013 - 2015 роках забезпечувалась на рівні 53,6 - 71,0 відсотка.

Отже, через обмеженість видатків загального фонду державного бюджету на забезпечення діяльності навчальних закладів, які забезпечувалися у середньому на 62 відс., на утримання ВНЗ додатково використовувались кошти спеціального фонду, обсяги яких щороку збільшувались за рахунок розширення прийому студентів на платній основі.

Аудитом встановлено, що при визначенні потреби в бюджетних ресурсах на 2013-2015 роки в межах бюджетної програми за КПКВК 3701360 (у 2015 році - КПКВК 1006360) за кодом функціональної класифікації видатків 0942 "вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації" поряд з видатками на забезпечення діяльності ВНЗ вказаних рівнів акредитації та їх структурних підрозділів ДСНС планувалися видатки на утримання інших бюджетних установ системи освіти, які не мали відповідної акредитації, зокрема, Навчального центру та 27 навчально-методичних центрів.

Таким чином, потреби ДСНС у видатках за кодом функціональної класифікації видатків 0942 "вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації" були завищені від 36 до 38 відсотків, що, відповідно до підпунктів 3 і 31 пункту 1 статті 116 Бюджетного кодексу України та наказу Міністерства фінансів від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", є порушенням бюджетного законодавства в частині недостовірності обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників і порушенням встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації.

Аудитом встановлені непоодинокі випадки недостовірності даних про стан виконання результативних показників, наведених у звітах про виконання паспортів бюджетних програм, на підставі яких, згідно з Правилами складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затвердженими наказом Міністерства фінансів від 29.12.2002 № 1098, здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Аналіз відповідності окремих звітних результативних показників, паспортів бюджетної програми "Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту" фактичному стану їх виконання в 2013-2014 роках наведений у додатку 2.

Внаслідок включення у порушення бюджетного законодавства (підпункт 36 пункту 1 статті 116 Бюджетного кодексу України) і вимог

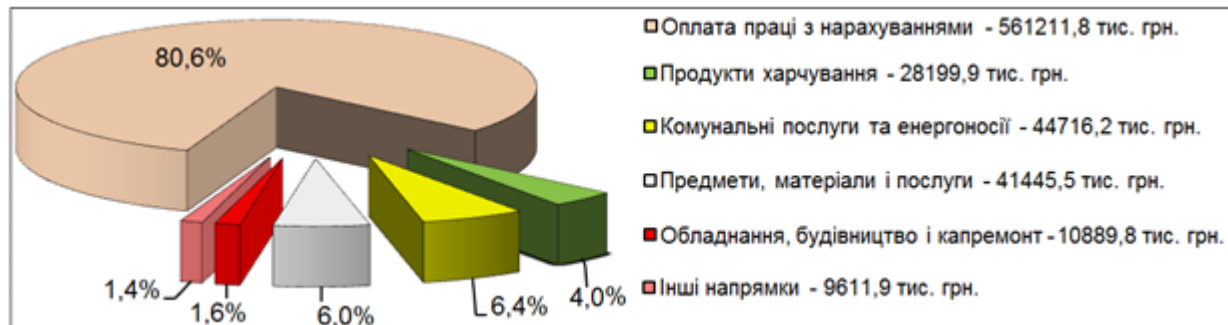
пункту 1 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 21.01.2003 за № 47/7368, недостовірних і непідтверджених обліком та звітністю даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм ДСНС не могла належним чином здійснювати внутрішній контроль за показниками виконання бюджетних програм.

Аудитом структури витрат ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту встановлено, що із загальної суми коштів (696075,1 тис. грн.), витрачених у 2013-2015 роках, 634127,9 тис. грн. (91,0 відс.) були спрямовані на оплату праці, грошове забезпечення, продукти харчування та комунальні послуги.

На закупівлю матеріалів і послуг із забезпечення поточної діяльності витрачено 51057,4 тис. грн. (7,4 відс.), і лише 10889,8 тис. грн. (1,6 відс.) витрачено на розвиток матеріально-технічної та науково-методичної бази навчальних закладів. Отже, неможливо було не тільки їх розвивати, але навіть підтримувати у належному стані.

Структура витрат ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту за 2013-2015 роки наведена у діаграмі 3.

Діаграма 3. Структура витрат ДСНС на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту за 2013-2015 роки



Недофінансування видатків негативно позначилось на рівні матеріально-технічного забезпечення ВНЗ цивільного захисту.

Зокрема, у Львівському державному університеті безпеки життєдіяльності із 77 шт. од. інженерної та автомобільної техніки в наявності 31 од. (40,3 відсотка). Забезпеченість цього навчального закладу речовим майном становила: курсантів - 27,5 відс., середнього та молодшого начальницького складу - 4,8 відс., старшого начальницького складу - 3,7 відс. від потреби. Така сама ситуація і в інших навчальних закладах.

Таким чином, при досить значних витратах бюджетних коштів на підготовку кадрів, які в ДСНС щороку становили понад 300 млн. грн. (майже 7,5 відс. від загальних видатків служби), вони забезпечували тільки витрати з поточного утримання численного особового складу навчальних закладів і на мінімальному рівні - утримання їх досить потужних, але не задіяних у повному обсязі фондів. Як наслідок - коштів для підтримки,

розвитку та вдосконалення матеріально-технічної бази навчальних закладів не вистачало. За таких умов система освіти ДСНС та існуючий порядок використання бюджетних коштів були затратними і обтяжливими для державного бюджету, а тому потребують термінової реорганізації.

До неефективного використання бюджетних коштів призводила законодавча неврегульованість питання відшкодування курсантами (слухачами) витрат, пов'язаних з їх утриманням у ВНЗ.

Відповідно пунктів 44 і 47 Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 593, кандидати, щодо яких прийнято позитивне рішення, приймаються на службу цивільного захисту після укладення контракту щодо проходження служби цивільного захисту. Контракт про навчання (проходження служби цивільного захисту) укладається на строк навчання у навчальному закладі цивільного захисту. Проте умовами контракту не передбачено відшкодування до державного бюджету вартості навчання курсанта у разі його відрахування: у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту, невиконанням навчального плану, небажанням продовжувати навчання або через недисциплінованість, відмову від подальшого проходження служби після закінчення ВНЗ тощо.

У результаті особи, відраховані за порушення умов контракту і за власним бажанням, не відшкодовували до державного бюджету витрачені на їх навчання кошти.

Встановлено, що протягом 2013 року - I кварталу 2015 року з ВНЗ цивільного захисту з різних причин було відраховано 177 курсантів і 21 слухач (Національний університет цивільного захисту України - 127 осіб; Львівський державний університет безпеки життєдіяльності - 42 особи, Інститут цивільного захисту - 29 осіб). При цьому кількість відрахованих курсантів (слухачів) із року в рік неухильно зростала.

Так, у 2013 році з 2773 курсантів (слухачів) ВНЗ цивільного захисту, які навчались за рахунок коштів державного бюджету, відраховано 47 осіб (1,7 відсотка). У 2014 році цей показник зріс до 4,7 відс. (з 2796 осіб, що навчались, відраховано 131 особу). У I кварталі 2015 року відраховано 20 осіб, що у 6,7 раза більше відповідного періоду 2013 року (3 особи) та в 1,9 раза - 2014 року (10 осіб).

Причини відрахування: систематичне невиконання особою умов контракту (99 осіб); припинення навчання за власним бажанням (73 особи); невиконання навчального плану (10 осіб); за сімейних обставин (7 осіб); стан здоров'я (5 осіб), неприбуття на навчання (2 особи); закінчення строку контракту (1 особа); у зв'язку зі смертю (1 особа).

Зростання у 2014 році порівняно з 2013 роком у 2,7 раза кількості відрахованих осіб обумовлювалося загостренням ситуації на Сході країні. Так, із 131 курсанта, відрахованого ВНЗ у 2014 році, 84 особи (64,1 відс.) були відраховані з Національного університету цивільного захисту України (50 осіб - мешканці АР Крим, Донецької та Луганської областей, що продовжили навчання у ВНЗ інших країн). Із 88 слухачів цього навчального закладу, які

навчалися заочно, 8 осіб (кожний одинадцятий) припинили у 2014 році навчання та були відраховані, в I кварталі 2015 року із 197 слухачів відраховано 12 осіб (кожного шістнадцятого). Водночас на підготовку 184 осіб, які були відраховані за порушення умов контракту, в 2013 році витрачено 4055,3 тис. грн., у 2014 році - 2207,5 тис. гривень.

Усього внаслідок законодавчої неврегульованості питань, пов'язаних з відшкодуванням відрахованими особами коштів за навчання у ВНЗ цивільного захисту, в 2013-2014 роках і I кварталі 2015 року **неефективно використано 6506,8 тис. грн. бюджетних коштів.**

Неефективно використовувалися бюджетні кошти й на інші цілі.

Зокрема, *Інститутом державного управління* у періоді, що перевірявся, проводились науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, результатами яких були звіти, що реєструвалися в Українському інституті науково-технічної і економічної інформації як закінчені прикладні науково-дослідні роботи (далі - НДР). На підставі цих звітів розроблялися методичні рекомендації, підручники, посібники тощо.

Встановлено, що із загальної кількості науково-педагогічних працівників інституту (станом на 01.04.2015 - 63 осіб) більш як 40 відс. (26 чол.) – *це наукові працівники, основна діяльність яких наукова і які не беруть участі в навчальному процесі.*

Для їх завантаження керівництво інституту, крім замовлень ДСНС, проводило НДР за власною ініціативою. При цьому роботи, які ними виконувалися, мали на меті не отримання нових знань у контексті Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність", а підготовку навчальних посібників, формування та узагальнення матеріалів науково-практичних конференцій рятувальників тощо.

Зокрема, у 2013-2014 роках і I кварталі 2015 року були підготовлені такі роботи:

- НДР "Формування та підготовка до видання матеріалів 15-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції рятувальників" (термін виконання: 05.2013 - 10.2013, державний реєстраційний номер 0113U004302, виконавці - 5 наукових працівників наукового відділу, фактична кошторисна вартість - 127,9 тис. грн.);

- НДР "Підготувати навчальний посібник для слухачів заочної форми навчання за спеціальністю 7.092801 "Пожежна безпека" з дисципліни "Пожежна безпека промислових та сільськогосподарських виробництв" (термін виконання: 06.2010 - 03.2013, державний реєстраційний номер 0110U000938, виконавці – 2 науково-педагогічні працівники кафедри профілактики пожеж та безпеки життєдіяльності населення, фактична кошторисна вартість - 70,8 тис. грн.);

- НДР "Розробка навчального посібника "Державне управління та державна служба у сфері цивільного захисту" (термін виконання: 08.2013 - 09.2013, державний реєстраційний номер 0113U005618, виконавці - 2 науково-педагогічні працівники кафедри державної служби, менеджменту та навчання за міжнародними проектами, фактична кошторисна вартість - 76,4 тис. грн.);

- НДР "Розробка навчального посібника "Управління медичним захистом в умовах надзвичайних ситуацій мирного часу" (термін виконання: 06.2013 – 12.2014, державний реєстраційний номер 0113U004499, виконавці - 3 науково-педагогічні працівники кафедри державної служби, менеджменту та навчання з міжнародними проектами, вартість - 60,52 тис. грн.);

- НДР "Розробка навчального посібника "Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій" (термін виконання: 03.2012 – 05.2014, державний реєстраційний номер 0112U003277, виконавці - 6 науково-педагогічних працівників кафедри цивільного захисту, вартість - 61,8 тис. грн.);

- НДР "Формування, підготовка та видання матеріалів 16-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції рятувальників" (термін виконання: 05.2014 - 12.2014, державний реєстраційний номер 0114U002966, виконавці - 5 наукових працівників наукового відділу, вартість - 166,4 тис. гривень).

За своїм змістом ці НДР є науково-технічними завданнями, а не науковими працями. Усього на підготовку зазначених робіт інститутом було витрачено 563,8 тис. грн. бюджетних коштів, що є неефективним їх використанням.

ДСНС, посилаючись на вимоги пункту 5 частини 4 статті 110 Кодексу цивільного захисту, статтю 12 Закону України "Про екстрену медичну допомогу", а також Порядок підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1115 (далі - Порядок №1115), видала наказ від 16.07.2014 № 392 "Про організацію домедичної підготовки та підвищення кваліфікації рятувальників ДСНС України", яким започаткувала на базі Інституту та навчально-методичних центрів навчання рятувальників з домедичної допомоги. На підставі цього наказу інститут у 2014 році започаткував навчання з надання домедичної допомоги немедичними працівниками.

Згідно з пунктом 9 зазначеного Порядку, підготовка та підвищення кваліфікації проводяться установами на підставі договорів, які укладаються з відповідними органами виконавчої влади, підприємствами (установами, організаціями). Порядок здійснення та розмір плати за проведення підготовки та підвищення кваліфікації встановлюються МОЗ за погодженням з Мінфіном. Натомість в.о. начальника інституту Волянським П.Б. був виданий наказ від 02.03.2015 № 30¹³, яким встановлена вартість послуг за напрямом "Навчання з надання домедичної допомоги немедичними працівниками".

Отже, у порушення вимог Порядку № 1115 інститут отримав у 2014 році - I кварталі 2015 року за надання послуг 59,9 тис. гривень.

Таким чином, внаслідок неефективного управління з боку керівництва ДСНС процесом підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та відсутності належного внутрішнього контролю за отриманням запланованих результатів, у 2013 - 2014 роках і I кварталі 2015 року неефективно використано 10550,8 тис. грн. бюджетних коштів, з порушенням чинного законодавства – 59,9 тис. гривень.

¹³ "Про затвердження калькуляцій освітніх послуг".

ВИСНОВКИ

1. Існуюча в Державній службі України з надзвичайних ситуацій 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.

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 і навчально-методичних центрів 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 уклала 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 невиправдане 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 I 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 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.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України та Міністерство освіти і науки України.

2. Поінформувати Кабінет Міністрів України про результати аудиту з пропозиціями:

- вжити заходів щодо підготовки законопроекту про удосконалення положень Кодексу цивільного захисту в частині розмежування повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у цій сфері;

- доручити МВС 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;

- привести норми постанови Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134, якою затверджено нормативи чисельності студентів (курсантів) на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника, у відповідність із вимогами Закону України від 01.07.2014 № 1556 "Про вищу освіту" та постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266 "Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти" в частині визначення нормативної чисельності науково-педагогічних працівників за галуззю знань "Цивільна безпека".

3. Висновок про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній службі України з надзвичайних ситуацій на підготовку кадрів у сфері цивільного захисту, направити МВС та ДСНС з пропозиціями:

МВС:

- 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;

ДСНС:

- переглянути систему підготовки кадрів у сфері цивільного захисту з урахуванням завдань схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та надати МВС відповідні пропозиції;

- забезпечити формування та виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою для органів і підрозділів цивільного захисту з урахуванням реальних потреб ДСНС у кадрах і дотримання вимог законодавства щодо укладання з виконавцями державного замовлення державних контрактів;

- привести штатну чисельність науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів цивільного захисту у відповідність з нормативною чисельністю;

- організувати у навчально-методичних центрах перевірку проведення ними атестацій та ліцензування на право надання освітніх послуг;

- 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;

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

4. Використати матеріали звіту при аналізі виконання Державного бюджету України за 2015 рік.

Головний контролер – директор
департаменту з питань оборони
та правоохоронної діяльності

В.І. Невідомий