



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 вересня 2017 року № 18-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

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

Водночас більша частина коштів (7,5 млрд грн) витрачена на підтримання життєдіяльності органів і підрозділів цивільного захисту, і лише 858,9 млн грн (10,2 відс. загальних видатків) використані на їх розвиток, модернізацію та технічне оснащення. За таких умов рівень технічної оснащеності сил цивільного захисту вкрай недостатній і не відповідає сучасним вимогам, що суттєво впливає на їх спроможність своєчасно реагувати на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події, забезпечувати ефективний захист населення і територій від пожеж і надзвичайних ситуацій.

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

Водночас передання окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування має суттєво зменшити навантаження на ДСНС, що дасть можливість зосередити зусилля на розвитку сил цивільного захисту, подальшому нарощуванні їх матеріальної бази та технічному переоснащенні сучасною технікою.

1.2. Не завершено реалізацію принципової пропозиції Рахункової палати, наданої МВС за результатами попередньої перевірки щодо внесення на розгляд Уряду проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня". Внаслідок цього План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, який є основним документом з організації та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, з часу введення в дію (листопад 2001 року) практично не коригувався. Подальша затримка з його розробленням має ризики зриву виконання взаємоузгодженого комплексу організаційних і практичних дій (заходів) щодо проведення аварійно-рятувальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру на державному рівні.

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

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

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

ГУ ДСНС України в Одеській області у порушення вимог Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" занизило вартість необоротних активів на 2813,4 тис. грн, а ГУ ДСНС України у Харківській області – не облікувало частину об'єктів загальною вартістю 50,0 тис. грн, що призвело до викривлення звітних даних на зазначену суму.

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

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

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

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

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

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

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

5. Не дотримувалися норми чинного законодавства у сфері ліцензування та акредитації закладів охорони здоров'я (медичних підрозділів сил цивільного захисту), що впливає на надання особовому складу якісної медичної допомоги. На сьогодні, 35 із 36 таких закладів, які функціонують у системі ДСНС, у недотримання вимог статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801 і пункту 2 Порядку акредитації закладу охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765, не акредитовані.

За відсутності ліцензій здійснюють господарську діяльність з медичної практики 30 медичних підрозділів сил цивільного захисту, що є недотриманням вимог статті 7 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності".

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

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

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

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

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

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

- Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту, затвердженого Законом України від 05.03.2009 № 1068;
- Положення про Державну пожежну охорону, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 № 508;
- постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1102 "Деякі питання надання платних послуг підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій";
- наказу МНС, Мінекономрозвитку та Мінфіну від 03.01.2012 № 1/2/1, яким затверджено Методику формування вартості платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій України;
- наказу МНС від 12.12.2012 № 1400 "Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій".

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

Потребує якнайшвидшого вирішення питання узгодження із заінтересованими органами проектів Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту" та постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців,

діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту" і внесення їх на розгляд Уряду.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту затвердити.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Надіслати відомості у формі рішення Рахункової палати Кабінету

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

4. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності сил цивільного захисту.

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

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

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

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

6. Рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.