

# ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Сталий розвиток національної економіки, підвищення рівня суспільного добробуту та залучення України до світових інтеграційних процесів можливі лише за умов дотримання вимог максимального захисту від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та антропогенного характеру. Необхідність безпеки є фундаментальною потребою людства, що відображено в працях багатьох дослідників. Зокрема, у відомій моделі піраміди Абрахама Маслоу, де ця потреба перебуває на нижчих щаблях та від ступеня її задоволення залежить, чи можуть бути задоволені потреби вищого рівня. Можна стверджувати, що побудова правової держави та саме існування громадянського суспільства прямо залежать від міри захищеності від надзвичайних ситуацій.

Реалізацію заходів щодо недопущення настання та захисту від наслідків таких ситуацій покладено на центральні органи виконавчої влади. Незаперечним є факт, що діяльність цих установ у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій потребує належного та своєчасного фінансового забезпечення. Тому вироблення адекватної стратегії щодо визначення пріоритетних векторів формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для недопущення виникнення надзвичайних ситуацій та забезпечення дієвої боротьби з їх наслідками, є вельми актуальним за нинішніх умов господарювання.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), відповідно до чинного законодавства, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. ДСНС реалізує державну політику в сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [1].

Діяльність ДСНС є високозатратною, а її фінансове забезпечення має свою специфіку, зумовлену неприбутковою природою бюджетної сфери, особливостями джерел мобілізації та алокації фінансових ресурсів, а також фактором невизначеності. На сьогоднішній день ефективність функціонування органів і підрозділів ДСНС є недостатньою через відчутний деструктивний вплив низки чинників. Найважливішими серед них є:

- брак грошових ресурсів для оновлення матеріально-технічної бази органів та підрозділів ДСНС;
- обмеженість джерел формування фінансових ресурсів;
- жорстка регламентація напрямів використання таких ресурсів;
- надмірна бюрократизація та ригідність досліджуваної сфери.

Вирішення зазначених проблем залежить від ефективності визначення пріоритетів фінансового забезпечення ДСНС та розбудови адекватного фінансового механізму функціонування зазначеної сфери.

Вітчизняні дослідники Н. Ю. Лега та В. С. Чубань наголошують, що матеріальне забезпечення ДСНС є методом фінансового механізму, що визначає принципи, джерела й форми фінансування суб'єктів господарювання, чия діяльність спрямована на охорону життя і здоров'я громадян, збереження й відновлення національного багатства і навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій та їх наслідків. На нашу думку, це визначення має бути розширене в частині пріоритетних цілей ДСНС із урахуванням необхідності масштабного провадження превентивних та роз'яснювальних заходів, спрямованих на усунення навіть найменшої ймовірності настання надзвичайних ситуацій.

Серед комплексу проблем забезпечення державної політики у сфері цивільного захисту однією з найголовніших залишається забезпечення належного рівня фінансування відповідних структур, у першу чергу – ДСНС. В останні роки видатки на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності зростають, але залишаються порівняно невеликими. Так, у поточному році за планом вони становлять 0,997 % видатків Державного бюджету України. Подібний рівень фінансування знижує ефективність реагування на надзвичайні ситуації, що загалом позначається на рівні матеріально-технічної бази органів та підрозділів ДСНС. За належного фінансування необхідний рівень захищеності населення і територій від надзвичайних ситуацій стає недосяжним, а це прямо впливає на зниження суспільного та індивідуального добробуту.

Для забезпечення діяльності ДСНС Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» передбачено видатки у сумі 7,98 млрд грн, з яких загальний фонд становить 7,18 млрд грн, спеціальний – 0,80 млрд грн. За рахунок коштів цих фондів забезпечується виконання основних напрямів діяльності за кож-

ною бюджетною програмою. Згідно зі звітом про основні результати діяльності ДСНС у 2016 році кошти за цей період використано ефективно та за цільовим призначенням.

Виплату заробітної плати та грошового забезпечення працівників ДСНС, відповідно до чинних нормативно-правових актів у 2016 році, було забезпечено в повному обсязі. Утворення заборгованості не допущено. Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» на виплату грошового забезпечення було передбачено видатки у сумі 2,42 млрд грн, які дали можливість підвищити середньомісячне грошове забезпечення працівника в середньому на 1 тис. грн (з 2,6 до 3,6 тис. грн), у тому числі мінімальне грошове забезпечення з 2 до 3 тис. грн.

Видатки, передбачені Державним бюджетом на 2017 рік, дали можливість підвищити середньомісячне грошове забезпечення працівникам ДСНС з 3,6 до 5,9 тис. грн, у тому числі:

- рядовому і молодшому начальницькому складу – з 3,2 до 5,5 тис. грн;
- середньому начальницькому складу – з 4,0 до 6,5 тис. грн;
- старшому начальницькому складу – з 5,0 до 7,5 тис. грн.

Розмір мінімального щомісячного грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу на сьогодні складає 5 тис. грн.

Зазначимо, що на 2017 рік передбачено видатки у сумі 600,8 млн грн для матеріально-технічного переоснащення органів управління та сил цивільного захисту, що на 150 млн грн (33 %) більше, ніж у 2016 році. Орієнтовно це дасть можливість придбати близько 160 одиниць новітньої протипожежної техніки (у поточних цінах).

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», ДСНС, як центральний орган виконавчої влади, з 1 квітня 2016 року здійснює закупівлю товарів, робіт і послуг в електронній системі закупівель «ProZorro». У 2016 році підрозділами ДСНС у «ProZorro» проведено 641 процедуру закупівель. Економія бюджетних коштів за завершеними процедурами склала близько 32,1 млн грн, що в середньому становить 6 %. Для порівняння, на реалізацію заходів технічного переоснащення аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС державним бюджетом у 2016 році було передбачено 450,8 млн грн, на які проведено процедури закупівлі та укладено договори на постачання 111 одиниць пожежно-рятувальної техніки.

Розподіл видатків Державного бюджету для ДСНС в 2016–2017 роках представлено в таблиці.

Таблиця

Розподіл видатків ДСНС України в 2016–2017 роках (тис. грн)

| № з/п | Видатки   | 2016 рік    | 2017 рік    | Абсолютне відхилення | Відносне відхилення |
|-------|---|-------------|-------------|----------------------|---------------------|
| 1     | Керівництво та управління у сфері надзвичайних ситуацій   | 77 798,0    | 96 746,6    | 18 948,6             | + 24,4 %            |
| 2     | Авіаційні роботи з пошуку і рятування   | 7 944,0     | 9 823,0     | 1 879,0              | + 23,7 %            |
| 3     | Гідрометеорологічна діяльність  | 253 492,5   | 321 425,5   | 67 933,0             | + 26,8 %            |
| 4     | Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері гідрометеорології, підготовка наукових кадрів                      | 17 266,7    | 22 461,8    | 5 195,1              | + 30,1 %            |
| 5     | Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки, підготовка наукових кадрів | 24 286,7    | 32 110,2    | 7 823,5              | + 32,2 %            |
| 6     | Придбання пожежної та іншої спеціальної техніки вітчизняного виробництва  | 450 835,7   | 600 835,7   | 150 000,0            | + 33,3 %            |
| 7     | Видатки для Державної служби України з надзвичайних ситуацій на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави   | 100 000,0   | 100 000,0   | 0,0                  | 0,0                 |
| 8     | Забезпечення діяльності сил цивільного захисту  | 4 353 555,7 | 6 343 576,6 | 1 990 020,9          | + 45,7 %            |
| 9     | Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту  | 349 386,2   | 453 523,0   | 104 136,8            | + 29,8 %            |
| 10    | Всього  | 5 634 565,5 | 7 980 502,4 | 2 345 936,9          | + 41,6 %            |

Можна зробити загальний висновок про переважання так званих видатків споживання, що становили 7 143 976,8 тис. грн (89,5 % у загальній їх структурі), над видатками розвитку, що становили 836 525,6 тис. грн (10,5 %). Нагадаємо, що видатки розвитку включають видатки на прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері гідрометеорології, цивільного захисту та пожежної безпеки, підготовку наукових кадрів,

## ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ

---

витрати на придбання пожежної та іншої спеціальної техніки вітчизняного виробництва, а також видатки для ДСНС на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності та безпеки держави.

У 2016 році спостерігалось зростання всіх видаткових статей Держбюджету щодо діяльності ДСНС, крім видатків на реалізацію заходів з підвищення обороноздатності та безпеки держави, що склали 100 млн грн (обсяг фінансування цієї статті не змінився порівняно з попереднім періодом). Найпомітніше зростання (+45,7 %) спостерігалось за статтею видатків на забезпечення цивільного захисту. Варто зазначити, що і в структурі видатків ця стаття має найбільшу питому вагу.

Удосконалення фінансового забезпечення діяльності ДСНС на основі стабілізації витрат за допомогою засобів, спрямованих виключно на економію коштів, не може дати бажаного позитивного ефекту. Як показує досвід, узагальнений вітчизняними та зарубіжними дослідниками, в розвинутих державах спостерігається стійке щорічне збільшення витрат на аналогічні служби. За обмеженості бюджетних коштів та мінімальних нормативів бюджетного фінансування ДСНС позитивного ефекту в досліджуваній сфері можна досягти шляхом диверсифікації джерел: залучення різноманітних позабюджетних джерел фінансування, які на сьогодні стають все більш поширеними, про що свідчить стала тенденція збільшення питомої ваги спеціального фонду в загальній сумі видатків на діяльність ДСНС.

Варто зазначити, що покращення фінансового забезпечення бюджетних установ можливе не лише за рахунок пошуку додаткових джерел фінансування, але й шляхом ефективного використання них. Для забезпечення цього формування та використання фінансових ресурсів має підлягати достатньому фінансовому контролю.

У 2016 році додатково з резервного фонду Державного бюджету було виділено 300 млн грн на придбання паливно-мастильних матеріалів, що дало змогу значно покращити ситуацію щодо матеріально-технічного забезпечення ДСНС, збільшити швидкість реагування підрозділів Служби. Проте подібне фінансування виявилось недостатнім. Враховуючи обмеженість видатків Державного бюджету, впродовж 2016 року тривала робота щодо залучення гуманітарної та технічної допомоги. Відповідно до звіту, в 2016 році ДСНС отримала допомогу на суму понад 283 млн грн. Переважно це техніка, засоби та майно для проведення робіт з розмінування, спеціальна інженерна техніка, а також сучасне обладнання для швидкого реагування на можливе радіаційне і хімічне забруднення територій та для реалізації захисту населення.

Вважаємо, що пріоритетним у системі фінансового забезпечення діяльності ДСНС є посилення контролю за використовуваними ресурсами, що матиме на меті зменшення немотивованих витрат. Зокрема, щодо зазначених паливно-мастильних матеріалів необхідно встановити виправдані та науково обґрунтовані базові лінійні норми витрат пального для транспортних засобів; норми витрат моторної оливи на поповнення витрат від угару при використанні автомобільної техніки; перелік коригувальних коефіцієнтів, що можливо застосувати при списанні паливно-мастильних матеріалів для транспортних засобів тощо. Списання цих матеріалів та рідин слід проводити відповідно до затверджених норм.

Українські дослідники Т. М. Кришталь та В. С. Чубань вважають, що ефективне функціонування фінансового механізму ДСНС повинно ґрунтуватися на наступних вимогах до взаємодії його елементів:

- цілеспрямованості кожного елемента фінансового механізму на виконання властивого йому завдання;
- спрямування дії всіх елементів фінансового механізму на процес отримання передбаченого обсягу фінансових ресурсів з метою покриття витрат відповідної діяльності;
- зворотного зв'язку елементів фінансового механізму вертикального та горизонтального рівнів;
- своєчасності реагування складових фінансового механізму на зміни екзогенного макро- та мікросередовищ.

Як зазначалося, бюджетне кошторисне фінансування відіграє важливу роль у фінансовому забезпеченні діяльності підрозділів ДСНС, проте не може вирішити всіх нагальних питань, зокрема, через брак коштів на реалізацію ряду програм щодо вдосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності Служби. Вважаємо, що ситуація може бути вирішена шляхом залучення альтернативних джерел фінансування діяльності ДСНС, зокрема, отримання спонсорської допомоги та провадження фандрайзингу. Певний досвід подібної активності Службою вже отримано. Поділяємо думку вітчизняних дослідників щодо перспектив розширення масштабів фандрайзингової діяльності, проваджуваної ДСНС.

Загалом, **фандрайзинг** (*fundraising* – від сполучення англійських слів *fund* – кошти, фонди і *raise* – піднімати, збільшувати) – це професійна діяльність щодо мобілізації фінансових та інших ресурсів для реалізації соціальних значущих і науково-дослідних неприбуткових проєктів, яка вимагає спеціальних знань та навичок фандрайзера, що можуть вплинути на прийняття позитивного рішення донора. Суб'єктами фандрайзингової діяльності є акцептори – неприбуткові організації, які займаються пошуком джерел фінансування та інших необхідних ресурсів для реалізації проєктів, а також донори, основними з яких є благодійні фонди, приватні особи, корпорації та бізнес-структури, взаємодія яких визначає загаль-



ний ефект фандрайзингової діяльності. Об'єктами виступають різні категорії фінансових та матеріально-технічних ресурсів. Для успішної фандрайзингової діяльності необхідні:

- знання про соціальну сутність фандрайзингу;
- знання про методи збирання коштів;
- знання фінансових аспектів кампанії;
- уміння мотивувати донорів;
- здатність керувати кампанією в цілому як проектом;
- постійний збір інформації про перспективних донорів;
- використання здобутків і прорахунків власного досвіду фандрайзера у співпраці із донорами;
- постійне провадження пошуку нових джерел фінансування;
- намагання задіяти різні види ресурсів, окрім фінансових;
- підтримання відносин із донорами після закінчення проекту.

**Основний цикл роботи фандрайзера** з донорами включає чотири етапи, які завжди повторюються: знаходження, вирощування, запит пожертв, управління. *На першому етапі – знаходження* – необхідно провести дослідження донорів та визначити прибічників ідеї проекту. *На етапі вирощування (культивації)* будуються взаємовідносини з потенційними донорами за основними формами звернення (лист-запит, телефон, інтерв'ю, особиста зустріч) та їх ознайомлення з ідеєю проекту. *Третій етап* передбачає вже безпосереднє проведення роботи щодо залучення коштів, сума та потреба в яких впливає із мети, завдань, методів та строків проекту. Коли вже отримано ресурси від донора, розпочинається *етап управління взаємовідносинами з донором*, на якому представляється лист-подяка, звітність по проекту та безпосередньо реалізується проект. *По завершенні заключного етапу* організатор готовий розпочинати новий цикл, що може включати в себе подальші співпрацю і взаємодію того ж донора з неприбутковою організацією.

Отже, фінансування ДСНС упродовж аналізованого періоду за рахунок Державного бюджету мало тенденцію до збільшення, проте у звіті про основні результати діяльності ДСНС у 2016 році відображено недостатність фінансових ресурсів, необхідних для провадження діяльності Служби. Пріоритетним для фінансового забезпечення ДСНС є раціональне поєднання інструментів бюджетно-кошторисного фінансування з одночасним пошуком альтернативних джерел ресурсів, зокрема, із залученням спонсорської допомоги та масштабним провадженням фандрайзингової діяльності, з необхідністю посилення контролю щодо раціонального використання отримуваних Службою ресурсів.

### Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p>.
2. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/2/22/2016.pdf>.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21 грудня 2016 р. № 1801-VIII зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
4. Кришталь Т. М. Особливості фінансового забезпечення органів та підрозділів Міністерства надзвичайних ситуацій України / Т. М. Кришталь, В. С. Чубань // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету : Економічні науки, вип. 21. – Кіровоград : КНТУ, 2012. – С. 207–216.
5. Чернявська О. В. Фандрайзинг : навч. посіб. / О. В. Чернявська, А. М. Соколова. – 2-е вид., доопр. та доп. – К. : Алерта, 2015. – 272 с.
6. Комаровський О. В. Фандрайзинг у питаннях, відповідях та цитатах : навч. посіб. / О. В. Комаровський. – Луганськ, 2007. – 54 с.
7. Куц С. Фандрайзинг АВС: посібник для початківців / С. Куц. – К. : Центр філантропії, 2008. – 92 с.
8. Дуглас Александер Дж. Основные принципы фандрайзинга / Александер Дж. Дуглас, Кристина Дж. Карлсон. – Дніпропетровськ : Баланс Бизнес Букс, 2007. – 240 с.

**Світличин Роман Дмитрович,**  
лаборант кафедри

**Подобед Сергій Ігорович,**  
старший інженер Інституту державного управління у сфері цивільного захисту