

Выступление на III заседании Специальной группы EUROSAI

Шулежко М.Я.

«Презентация международного аудита использования бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф: результаты предварительного изучения, программа проведения аудита»

22-23 марта 2011 года

Москва, Российская Федерация

Уважаемые коллеги!

СЛАЙД 1

На прошлом заседании Специальной группы, которое проходило в Киеве, в соответствии с Планом работы специальной группы на 2009-2011 годы, Счетная палата Украины презентовала проект Совместного положения по проведению международного аудита использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, а также пригласила ВОФК на активное участие в аудите.

С того момента свое участие подтвердило 5 высших органов государственного финансового контроля, а именно ВОФК Беларуси, Венгрии, Казахстана, Российской Федерации и Украины, а также высказали свои пожелания и замечания к проекту совместного положения, за что мы Вам весьма признательны.

СЛАЙД 2

В 2008 году Счетная палата Украины проводила параллельный аудит совместно с ВОФК Республики Казахстан, результаты которого в Украине были отражены в “Отчете об аудите эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных Министерству по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы на создание системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации”, который включал, как вопросы параллельной проверки, так и вопросы на национальном уровне.

СЛАЙД 3

Тот аудит, в частности показал два главных момента:

Первое, в Украине не обеспечено введения в действие Единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и естественного характера в целом. Как следствие, оставались невыполненными необходимые условия для уменьшения рисков возникновения чрезвычайных ситуаций и достижения гарантированного уровня защиты населения и территорий от их последствий.

Основной причиной такого положения дел явилось отсутствие надлежащего нормативно правового и организационного обеспечения в сфере гражданской защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного, естественного и военного характера. Нормативно правовые акты в этой сфере не согласовываются между собой, наблюдалось дублирование их норм, что приводило к их разночтению и ненадлежащему выполнению.

Несовершенство нормативно правового и организационного обеспечения деятельности в сфере гражданской защиты приводит к неэффективному выполнению заданий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и военного характера региональными и местными органами управления по вопросам гражданской защиты.

СЛАЙД 4

И второе, в Украине не выполнялись в полном объеме все запланированные мероприятия в сфере гражданской защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной и техногенной безопасности в регионах Украины. Основными причинами этой ситуации являлось ограниченное финансирование этих мероприятий, недостаточное материальное оснащение сил гражданской защиты и неэффективное взаимодействие центральных и местных органов исполнительной власти в осуществлении мероприятий по предотвращению и реагированию на чрезвычайные ситуации.

В 2000 - 2008 годах проблемы в сфере гражданской защиты решались через выполнение 13 государственных и региональных программ социально-экономического развития, большинство из которых не выполнено в полном объеме через ограниченность финансирования.

Исходя из этого Счетная палата Украины сформулировала ряд предложений правительству и парламенту Украины.

СЛАЙД 5

С целью обеспечения оповещения и информатизации, своевременного предупреждения органов управления гражданской обороны и населения об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций, МЧС была разработана Комплексная программа развития системы связи, оповещения и информатизации МЧС на период 2004 – 2010 годы, которая была утверждена распоряжением Кабинета Министров от 04.03.2004 № 109-р.

Выполнение Комплексной программы должно было обеспечить Министерство современной системой связи, оповещения и информатизации, а также уменьшить расходы на эксплуатационно-техническое обслуживание в 1,5-2 раза.

Комплексная программа выполнялась в два этапа: I этап – 2004-2006 годы и II этап – 2007-2010 годы.

В тоже время анализ состояния финансирования мероприятий Комплексной программы на первом этапе ее реализации, подтверждает, что они были профинансированы менее чем на 20% от предусмотренных. Общее недофинансирование составило порядка 120 млн. грн., в результате ряд мероприятий по развитию системы связи оповещения и информатизации МЧС оставались невыполненными.

Следует отметить, что успешное предотвращение возникновения ЧС и ликвидации их последствий невозможны без учета на правительственном уровне экологических, социально - экономических и других предпосылок.

Эти обстоятельства определили необходимость создания в Украине, за счет средств государственного бюджета, единственной Правительственной информационно-аналитической системы по вопросам ЧС, как части информационно-аналитического обеспечения Президента Украины.

Целью работ по внедрению элементов данной системы является создание информационно – технической инфраструктуры на всех уровнях принятия решений, от правительственного, ведомственного, территориального и объектного.

Начиная с 1995 года, Кабинет Министров Украины принято ряд законодательных актов, которыми предусматривает создание такой системы, но она так и не начала функционировать в полном объеме . Ввиду этого, распоряжением Кабинета Министров Украины от 01.03.2006 № 115-р утверждается План мероприятий по развитию и сопровождению Правительственной информационно-аналитической системы по вопросам чрезвычайных ситуаций на 2006 - 2010 годы. Заказчиком работ, связанных с выполнением плана мероприятий, определяется МЧС.

Кроме этого, по результатам проведенного ранее аудита в 2009 году постановлением была утверждена Государственная целевая социальная программа развития гражданской защиты на 2009 - 2013 годы.

Целью Программы является создание единственной системы

гражданской защиты и эффективных сил гражданской защиты для уменьшения риска возникновения чрезвычайных ситуаций и достижения гарантированного уровня защиты населения и территорий от их последствий.

Государственный заказчик-координатор - МЧС.

Руководитель Программы - Министр по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы.

Реализация программы предусмотрена в два этапа, первый из которых завершился в 2010 году.

То есть на сегодня эти Программы должны уже быть завершена или завершены конкретные этапы их реализации и их результаты выступят вторым вопросом для изучения и анализа.

При этом объектами аудита будут все заказчики и исполнители соответствующих мероприятий.

СЛАЙД 6

Третьим весомым блоком для изучения во время данного аудита будет вопрос эффективности реализации соглашений в сфере сотрудничества по предотвращению и ликвидации последствий катастроф, заключенными как на правительственном так и ведомственном уровнях, а их около 20.

Тут следует отметить, что именно международный уровень проведения нашего аудита позволит дать нам оценку как эффективности выполнения самих соглашений, так и возможных конкретных мероприятий и проектов, реализуемых на их выполнение.

А теперь, я хотела бы обсудить Совместное положение по проведению международного аудита использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

СЛАЙД 7

Основными предложениями к проекту данного документа выступили:

Первое. Уточнение сроков проведения аудита.

Так Комитет государственного контроля Республики Беларусь предложил установить конечный срок предоставления координатору аудита обобщенной информации по результатам национальных аудитов – июль 2011 года, так как срок проведения национальных аудитов декабрь – июнь 2011 года.

При этом, Счетная палата Российской Федерации предлагает перенести проведение национальных аудитов на январь – июль 2012 года, а в течении 2011: до октября согласовать совместное положение, и до конца года – подготовить программы аудитов. Итоговый документ подготовить в течении июля – октября 2012 года.

Учитывая, что раньше мы планировали презентовать предварительные результаты аудита на Конгрессе EUROSAI, который запланирован на 30.05.-03.06. 2011, в начальном варианте совместного положения и был установлен срок – июнь 2011.

Поэтому мы предлагаем обсудить данный вопрос и выяснить степень готовности ВОФК предоставить предварительные материалы в 2 квартале 2011 года, надеясь, что участникам аудита удастся подготовить и направить нам материалы национальных аудитов до Конгресса, а нам в свою очередь – подготовить презентацию или перенести презентацию на следующий год.

Второе. Уточнить названия международных соглашений, подлежащие аудиту, а также конкретизировать определение совместного международного правового поля.

Для Украины этими соглашениями выступают договора заключенные правительством Украины с правительствами других стран о сотрудничестве по предотвращению и ликвидации последствий катастроф.

Для анализа мы выбрали соглашения, подписанные с правительствами стран – участниц аудита, а именно:

– Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в отрасли предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий (дата подписания: 07.07.2000 г., дата ратификации: 28.11.2002 г.);

– Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в отрасли предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий (дата подписания: 17.09.99 г., дата ратификации: 29.05.2001 г.);

– Соглашение между Кабинетом Министров Украины и Правительством Венгерской Республики о сотрудничестве и предоставлении взаимной помощи в отрасли предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий (дата подписания: 27.10.98 г., дата ратификации: 19.10.99 г.);

– Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в отрасли предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий (дата подписания: 23.04.97 г., дата ратификации: 01.07.99 г).

Поэтому для каждой Стороны аудита эти соглашения будут соответственными. Мы убеждены, что общие подходы к анализу выполнения данных договоров, позволят нам прийти к общим заключениям.

Мы предлагаем после завершения предварительного анализа в рабочем порядке всем участникам аудита направить примерные критерии для оценки эффективности соглашений, использования средств и по другим совместным вопросам аудита, которые мы с вами согласуем.

Третье. Счетная палата Российской Федерации предложила новый список общих вопросов, который нам с Вами сегодня предстоит обсудить.

И последнее. Добавить в Совместное положение после слова «аудит» слово «контроль», что обусловлено особенностями национальных законодательств стран участниц, а также ряд редакционных правок.

Исходя из этого, проект данного документа был доработан и надеюсь сегодня мы согласуем окончательный его вариант, что даст нам возможность включить его основные положения в программы национальных аудитов.

Для этого хочу кратко напомнить основные его положения, доработанные в процессе согласования, а именно:

Проведение международного координированного аудита использования средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф предусмотрено Планом работы специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на 2009-2011 годы.

СЛАЙД 8

В этом аудите принимают участие Высшие органы финансового контроля члены специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, именуемые в дальнейшем «Стороны».

На данный момент это: ВОФК Республики Беларусь, Венгерской Республики, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины.

Но я хочу еще раз пригласить к участию в аудите всех участников нашего сегодняшнего заседания.

СЛАЙД 9

Цель аудита: оценка эффективности использования бюджетных средств направленных на создание, функционирование и развитие государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера.

СЛАЙД 10

Рамки аудита:

эффективность организации государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера;

эффективность использования бюджетных средств, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф;

выполнение международных соглашений о сотрудничестве в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Стороны могут принимать решение относительно сужения или расширения рамок аудита на национальном уровне.

Так, например, ВОФК Венгерской Республики проинформировал, что их национальный аудит будет фокусироваться на катастрофах природного характера, а Счетная палата России, учитывая правовое поле ее деятельности не сможет дать оценку эффективности организации государственной системы.

При этом Счетная палата России, предлагает дополнить рамки аудита направлением - эффективности использования бюджетных средств направленных на создание, функционирование и развитие государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера.

СЛАЙД 11

Совместные вопросы аудита:

1. Определение совместного международного правового поля для стран-участниц в сфере проведения аудита и оценка степени его соблюдения;
2. Оценка и сравнение систем предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера;
3. Оценка действий органов власти, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций;

4. Установление и оценка эффективности реализации межгосударственных, государственных и региональных программ в сфере аудита;

5. Установление основных причин возникновения чрезвычайных ситуаций и динамики их прохождения.

СЛАЙД 12

Новые вопросы аудита, предложенные Счетной палатой Российской Федерации:

1. Оценка выполнения международных соглашений о сотрудничестве в сфере предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

2. Оценка достаточности национального нормативного регулирования в сфере ресурсного обеспечения создания, функционирования и развития национальной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера, а также ликвидации их последствий;

3. Оценка ресурсного обеспечения создания, функционирования и развития национальной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера, ликвидации последствий катастроф;

4. Оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на функционирование и развитие национальной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера, а также на ликвидацию последствий катастроф.

СЛАЙД 13

Сотрудничество между Сторонами происходит в форме координированных параллельных аудитов. Результаты аудитов включаются в Совместный аудиторский отчет.

Национальные аудиты будут осуществляться Сторонами параллельно и включают принципы проведения аудита эффективности и финансового аудита. При этом Счетная палата России предлагает также основываться на принципах стратегического аудита.

Хотелось бы, чтобы сегодня представители Счетной палаты России более детально ознакомили нас с этими принципами.

Аудиты проводятся в соответствии с национальными программами стран-участниц в рамках национального законодательства с учетом этого Совместного положения.

Методика проведения аудита отвечает:

- Стандартам аудита INTOSAI
- Национальным стандартам аудита или руководящим принципам стран-участниц.

СЛАЙД 14

Период, охваченный аудитом, 2009 – 2010 годы. Исходя из этого, а также даты проведения заседания Конгресса EUROSАI:

График проведения аудита:

✓ июль 2010 года – март 2011 года – согласование и принятие Совместного положения о сотрудничестве при проведении международного координированного аудита использования бюджетных средств на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф;

✓ декабрь 2010 – июнь 2011 года – проведение национальных аудитов;

✓ июнь – ноябрь 2011 года – подготовка Совместного отчета по результатам международного координированного аудита.

Официально национальные аудиты начнутся не позже первого квартала 2011 года.

Обобщенная информация по результатам национальных аудитов будет направлена Координатору аудита не позже второго квартала 2011 года. Отчеты

не могут содержать информации, распространение которой ограничено в государстве ВОФК.

В рамках проведения аудита планируется организовать три встречи представителей ВОФК – участников аудита:

- обсуждение совместного положения и предварительных результатов проведения международного координированного аудита;
- презентация результатов национальных аудитов и определения структуры и рамок Совместного отчета;
- подписание Совместного отчета.

Конкретные сроки проведения встреч будут согласованы в рабочем порядке.

Обмен информацией будет осуществляться средствами электронной почты (обсуждение проектов совместных документов, обмен опытом, согласование рабочих вопросов и т.д.).

Рабочими языками в процессе сотрудничества будут английский и русский. Все документы в ходе проведения этого аудита будут составляться на английском или русском языках.

Все изменения и (или) дополнения к этому Совместному положению о сотрудничестве требуют согласования Сторон.

СЛАЙД 15

Спасибо за внимание.