

Выступление на IV заседании специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на тему: «**Практика применения Счетной палатой Украины критериев эффективности во время проведения аудитов, в частности, в сфере использования бюджетных средств направленных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф**»

заместитель директора департамента по вопросам АПК, природоохранной деятельности и чрезвычайных ситуаций – начальник отдела по вопросам природоохранной деятельности  
Никитин Денис Юрьевич

Вроцлав, 21-23 марта 2012

Уважаемые коллеги!

Чрезвычайные ситуации с их негативными последствиями, которые часто приводят к человеческим потерям, становятся ежедневной реальностью не только Украины, но и всего мира. Достаточно вспомнить последствия недавнего землетрясения в Турции и, наводнения в Таиланде унесших почти 1200 людских жизней или последствия тайфуна «Ваши» на Филиппинах, который один стал причиной более 1300 людских жертв.

Потому эффективность функционирования системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также эффективность использования бюджетных средств, выделенных на ее развитие и поддержку в состоянии готовности, является прямым конституционным долгом органов государственной власти, от выполнения которого зависит благополучие, здоровье и жизнь каждого.

### ***Теоретические принципы***

В Украине принципы определения критериев эффективности использования средств государственного бюджета заложены в Бюджетный кодекс Украины и Закон Украины "О государственных целевых программах".

Бюджетный кодекс Украины определяет принцип эффективности и результативности одним из основных принципов, на которых основывается бюджетная система страны.

Этот принцип предусматривает, что все участники бюджетного процесса должны стремиться достичь целей, запланированных на основе национальной системы ценностей и заданий инновационного развития экономики, путем обеспечения качественного предоставления услуг при привлечении минимальных бюджетных средств и достижения максимального результата при их использовании.

Метод управления бюджетными средствами для достижения конкретных результатов за счет средств бюджета с применением оценки эффективности их использования в Украине называется программно-целевым методом.

Составляющими данного метода являются бюджетные программы, их ответственные исполнители, паспорта и результативные показатели.

Бюджетные программы определяются главными распорядителями бюджетных средств и представляют собой совокупность мер, направленных на достижение одной цели, заданий и ожидаемого результата.

Цель, задания и ожидаемый результат определяет и достигает распорядитель бюджетных средств, в соответствии с его функциями.

Главным распорядителем бюджетных средств по согласованию с Министерством финансов Украины также определяется ответственный исполнитель бюджетных программ, который в процессе их выполнения и обеспечивает целевое и эффективное использование бюджетных средств на протяжении всего срока реализации соответствующих бюджетных программ.

Паспорт бюджетной программы является документом, который определяет цель, задание, направления использования бюджетных средств, ответственных исполнителей, результативные показатели и другие ее характеристики.

Для оценки эффективности бюджетной программы используются результативные показатели, которые включают количественные и качественные показатели и определяют результат выполнения бюджетной программы, характеризуют ход ее реализации, степень достижения поставленной цели и выполнения заданий.

Такие показатели должны подтверждаться официальной государственной статистической, финансовой и другой отчетностью, данными бухгалтерского, статистического и внутривозвращенного (управленческого) учета.

Перечень результативных показателей относительно каждой бюджетной программы разрабатывается главными распорядителями бюджетных средств.

Министерством финансов Украины утвержден примерный перечень результативных показателей бюджетных программ, рекомендуемый к применению.

В практике использования бюджетных средств Украины результативные показатели разделяются на четыре группы: показатели затрат, показатели продукта, показатели эффективности и показатели качества.

Показатели затрат определяют объемы и структуру ресурсов, которые обеспечивают выполнение бюджетной программы и характеризуют структуру расходов бюджетной программы.

Показатели продукта используются для оценки достижения поставленной цели. Показателями продукта является, в частности, объем выработанной продукции, предоставленных услуг или выполненных работ, количество пользователей товарами (работами, услугами).

Показатели эффективности определяются как расходы ресурсов на единицу показателя продукта; отношение максимального количества произведенных товаров (выполненных работ, предоставленных услуг) к определенному объему финансовых ресурсов; достижение определенного результата.

Показатели качества – это совокупность свойств, которые характеризуют достигнутые результаты качества созданного продукта, удовлетворяющее потребителя в соответствии с их назначением и отображают уменьшение негативных или усиление позитивных тенденций в предоставлении услуг (товаров, работ) потребителям за счет средств бюджетной программы.

Результативные показатели должны:

определяться на основании фактически достигнутых показателей в предыдущих бюджетных периодах, выходя из тенденций развития соответствующей отрасли экономики (сферы деятельности, региона) и с учетом прогноза ее развития на перспективу;

раскрывать цель, задание и направления использования бюджетных средств, а также характеризовать динамику достижения цели, выполнения заданий бюджетной программы и направлений использования бюджетных средств;

согласовываться с показателями, определенными прогнозными и программными документами экономического и социального развития, государственными целевыми программами;

объективно и реалистично отображать характерные особенности и специфику деятельности главного распорядителя, определять результаты его деятельности;

предоставлять возможность проверки достоверности и точности их расчетов, сопоставление за отдельные периоды;

подтверждаться официальной государственной статистической, финансовой и другой отчетностью, данными бухгалтерского, статистического и внутрихозяйственного (управленческого) учета, который является источниками информации для определения результативных показателей.

Конкретное количество результативных показателей зависит от специфики бюджетной программы и должно удовлетворять потребности анализа выполнения бюджетной программы, то есть главные распорядители

применяют те результативные показатели, которые наилучше характеризуют степень достижения поставленной цели и выполнения ее заданий.

На всех стадиях бюджетного процесса его участники в пределах своих полномочий осуществляют оценку эффективности выполнения бюджетных программ, которая предусматривает мероприятия по мониторингу, анализу и контролю за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

Оценка эффективности бюджетных программ осуществляется на основании анализа результативных показателей бюджетных программ, а также другой информации, которая содержится в бюджетных запросах, сметах, паспортах бюджетных программ, отчетах о выполнении смет и отчетах о выполнении паспортов бюджетных программ.

Организационно-методологические принципы оценки эффективности бюджетных программ главными распорядителями определяются Министерством финансов Украины.

Результаты оценки эффективности бюджетных программ являются основанием для изменения бюджетных назначений текущего бюджетного периода, соответствующих предложений к проекту бюджета на плановый бюджетный период и к прогнозу бюджета на последующие периоды, включая прекращения реализации соответствующих бюджетных программ.

Кроме этого, с целью обеспечения концентрации финансовых, материально-технических, других ресурсов, производственного и научно-технического потенциала, а также координации деятельности центральных и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций для решения важнейших проблем, в Украине с 2004 года, в соответствии с принятым законом, разрабатываются государственные целевые программы.

Государственная целевая программа разрабатывается в таких случаях:

существование проблемы, решение которой невозможно средствами территориального или отраслевого управления и нуждается в государственной поддержке;

соответствие цели программы приоритетным направлениям государственной политики;

необходимости обеспечения межотраслевых и межрегиональных связей технологически связанных отраслей и производств;

наличие реальной возможности ресурсного обеспечения выполнения программы.

Кабинет Министров Украины, рассмотрев и одобрив концепцию государственной целевой программы, подготовленную соответствующим органом государственной власти, принимает решение относительно разработки проекта программы и определяет ее государственных заказчиков.

Государственным заказчиком государственной целевой программы могут быть центральные органы исполнительной власти, Национальная академия наук Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации.

Мероприятия, задания и показатели государственных целевых программ:

включаются в соответствующие разделы Государственной программы экономического и социального развития Украины на соответствующий год;

учитываются во время составления проекта Государственного бюджета Украины на соответствующий год путем определения главными распорядителями бюджетных средств объемов расходов на их реализацию в составе бюджетных программ.

Государственный заказчик осуществляет общее руководство и контроль за выполнением ее мероприятий и заданий, а также эффективным и целевым использованием средств ее исполнителями.

Контроль за выполнением государственной целевой программы осуществляет также Кабинет Министров Украины через рассмотрение промежуточных, ежегодных, заключительных отчетов о результатах выполнения государственной целевой программы и обобщенного вывода о конечных результатах выполнения программы.

Таким образом, в Украине во время использования средств государственного бюджета объекты аудита пользуются двумя перечнями показателей эффективности:

- первый, определен соответствующей государственной целевой программой развития соответствующей отрасли или сферы развития страны, утвержденный или Парламентом или Правительством и временем достижения в среднесрочном или долгосрочном периоде;

- второй, определен соответствующей бюджетной программой на каждый бюджетный год, утвержденный самим объектом аудита по согласованию с Министерством финансов, и временем достижения в краткосрочном периоде.

То есть, показатели, определенные в бюджетных программах, фактически должны быть сопоставимы с показателями соответствующих государственных целевых программ и обеспечивать их выполнение в перспективе.

Такое соотношение показателей эффективности, определенных ответственными органами государственной власти, дает аудиторам Счетной палаты Украины возможность оценить:

- состояние учета объектами аудита показателей развития отрасли в их текущей деятельности;

- достоверность отчетности объектов аудита по вопросам выполнения его программ;

- состояние соблюдения сроков достижения отдельных показателей, а также экономность использования средств государственного бюджета.

Аудитор может также определить собственную шкалу показателей эффективности, согласовав их с объектом аудита.

В частности Стандарт Счетной палаты “Порядок подготовки проведения проверок и оформления их результатов” предусматривает, что критериями эффективности кроме тех, которые определены паспортами бюджетных программ, могут быть также нормативно установленные и обоснованные внутренними документами объекта, который проверяется, стандарты качества работы и контроля, на основании которых можно осуществить сравнительный анализ и оценить степень реализации заданий, функций, отдельных видов деятельности, финансовых операций, то есть, достигнутых результатов.

Руководитель контрольной группы субъекта проверки при подготовке проекта программы проверки, при необходимости, обсуждает с должностным лицом объекта проверки критерии, которые будут применяться для оценки эффективности их деятельности, в части использования государственных средств.

Такой подход применяется при условиях недофинансирования бюджетных программ (например, выбор наиболее приоритетных показателей). В то же время проведение оценки эффективности использования бюджетных средств по такой шкале требует больше времени, экспертной оценки и объективности.

### ***Практическое применение***

Проведенный аудит Счетной палатой Украины использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций засвидетельствовал, что выполнение государственных целевых программ, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф в 2009-2011 годах планировалось по десяти бюджетным программам, главным распорядителем которых было Министерство чрезвычайных ситуаций.

Анализ бюджетных запросов Министерства в разрезе направлений планирования бюджетных средств засвидетельствовал, что основной удельный вес расходов государственного бюджета планировался на создание эффективной телекоммуникационной и информационной системы для обеспечения управления мероприятиями по предупреждению и реагированию на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера (две бюджетных программы), денежное содержание сил гражданской защиты (четыре бюджетных программы) и техническое переоснащение сил гражданской защиты (четыре бюджетные программы).

Исходя из этого аудит проводился по двум основным направлениям:

- состояние планирования, доведения ассигнований и использования средств государственного бюджета, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- состояние планирования, выделения ассигнований и использования средств государственного бюджета, направленных на денежное содержание и техническое переоснащение сил гражданской защиты.

С целью создания целостной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Кабинетом Министров Украины были утверждены четыре государственных целевых программы, которые охватили основные мероприятия по развитию и повышению эффективности гражданской защиты, и которые действовали в период проведения аудита – 2009-2010 годы, и I полугодие 2011 года.

Из этих программ – две (комплексная программа развития системы связи, оповещения и информатизации Министерства чрезвычайных ситуаций на 2004-2010 годы, программа создания правительственной информационно-аналитической системы по вопросам чрезвычайных ситуаций) завершались в 2010 году. При этом, аудит засвидетельствовал, что эти две программы не были приведены в соответствие с Законом «О государственных целевых программах», как следствие они фактически не приобрели государственного значения, носили ведомственный характер, а их показатели не могли выступать основой для формирования государственного бюджета на соответствующий год.

В результате, финансирования мероприятий указанных программ со времени их реализации составило не больше 32 процентов, а сами программы остались невыполненными.

Следовательно, во время проведения данного аудита, было установлено, что показатели, которые ежегодно закладывались в соответствующие бюджетные программы, достигались в пределах выделенных бюджетных ассигнований. Однако, из-за ограниченности финансовых ресурсов государства, направленных на выполнение этих государственных целевых программ, показатели эффективности, заложенные в сами программы, не могли быть оценены с точки зрения их достижения, поскольку программы не выполнены в целом.

Срок выполнения двух других программ (Государственная целевая социальная программа развития гражданской защиты на 2009-2013 года и Государственная целевая программа подготовки и проведения в Украине финальной части чемпионата Европы 2012 года по футболу, одним из заданий которой выступало выполнение мероприятий по созданию современных систем предоставления помощи в случае возникновения чрезвычайных ситуаций) во время проведения аудита, еще не был завершен, что позволяло предоставить оценку лишь промежуточным результатам.

При этом аудитом было установлено, что планирование средств государственного бюджета на их мероприятия осуществлялось без учета инфляционных процессов и не обеспечивало имеющиеся потребности в финансовых ресурсах, что в свою очередь приводит к затягиванию сроков выполнения отдельных мероприятий и создает риски невыполнения программ в целом.

Исходя из этого, аудиторами была определена собственная шкала показателей эффективности, согласованная с объектами аудита, которая была основана на планах и проверках готовности аварийно-спасательных служб к реагированию во время неблагоприятных погодных условий в осенне-зимний период 2010-2011 годов.

Таковыми критериями, в частности, выступили:

- способность действующих аварийно-спасательных служб к реагированию на чрезвычайные ситуации, определенная в результате соответствующих проверок;
- обеспеченность населения и личного состава невоенизированных формирований средствами радиационной и химической защиты;
- оснащенности потенциально небезопасных объектов и объектов повышенной небезопасности автоматизированными системами раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций;
- все ли объекты повышенной небезопасности обслуживаются аварийно-спасательными службами;
- внедрение или практическое использование результатов профинансированных из государственного бюджета исследований.

Применение таких показателей позволило выделить проблемные вопросы в создании системы предупреждения и ликвидации последствий катастроф с точки зрения эффективности и результативности использования бюджетных средств, а также первоочередные задания, которые были приняты объектами аудита.

Ведь основной целью аудита и прямым следствием выбранных критериев аудита является не только оценка фактического состояния дел и эффективности использования бюджетных средств, но и формулировка взвешенных и главное реалистичных предложений, от успешности которых, в частности, в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций, зависит здоровье и безопасность каждого из нас.

Следствием данного аудита, стало то, что МЧС обновило Общегосударственную целевую социальную программу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на 2012 - 2016 годы, которая в дальнейшем была одобрена Правительством и в первом чтении Парламентом Украины.

Благодарю за внимание.