

РОЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ В СИСТЕМЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Иванович Жданьков

Безопасность страны и ее населения – целевая установка, во многом определяющая деятельность любого государства. Как писал по этому поводу известный российский писатель и историк Н.М. Карамзин: «Первое добро государственное есть безопасность...» И нельзя не заметить, что ее постоянно испытывают на прочность многочисленные угрозы. Среди них одна из наиболее существенных – природные и техногенные катастрофы. Их количество, масштабы и разорительные последствия в последнее время только растут. Это ставит государство перед необходимостью создания и совершенствования государственной системы предупреждения возможных катастроф, обеспечения высокого уровня экстренного реагирования на их возникновение и проведения мероприятий по ликвидации последствий.

В систему предотвращения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф входят различные органы, министерства и ведомства, в том числе Счетная палата Российской Федерации. Она отвечает за расходование государственных средств и материальных ресурсов, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф. Кроме этой функции, Счетная палата также осуществляет постоянный контроль законности и эффективности использования средств федерального бюджета, в том числе следит за теми значительными ресурсами, которые идут на защиту населения и объектов в чрезвычайных ситуациях и объем которых, как показывает анализ структуры расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, неуклонно растет – примерно на 1,3% в год.

Данное обстоятельство не может не привлекать внимания высшего органа финансового контроля к вопросам эффективного и рационального расходования данных средств как одного из факторов, способных обеспечить снижение уровней рисков чрезвычайных ситуаций.

К процессу контролирования выработан системный подход. В соответствии с ним:

- проводится предварительный контроль, который напрямую связан с проблемами ресурсного обеспечения предотвращения чрезвычайных ситуаций;
- осуществляется текущий контроль за своевременностью выделения финансовых ресурсов, проведением процедур пополнения материально-технических резервов;
- выполняется последующий контроль, нацеленный на определение целевого и эффективного использования бюджетных средств в процессе функционирования и развития системы предупреждения, реагирования и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Все эти контрольные мероприятия ведутся в рамках финансовых аудитов, аудитов соответствия, аудитов эффективности и стратегических аудитов. Это позволяет на каждом этапе расходования бюджетных средств определить соответствие нормативно-правового регулирования качественному решению стоящих задач, а также полноту и достаточность ресурсного обеспечения, уровень целевого и эффективного использования бюджетных средств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Каждый из этих типов аудита по вопросам катастроф имеет свое значение и раскрывает ту или иную сторону процесса расходования средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Так, например, цель аудита по вопросам катастроф в рамках финансового аудита – представление заключения о том, как подготовлена финансовая отчетность объекта аудита. Кроме нее, предметом аудита являются:

- бюджетные и внебюджетные средства;
- бухгалтерские балансы;
- главная книга, другие регистры и данные бухгалтерского учета;
- документация о закупках, контракты, документы, имеющие отношение к выполнению функций по предупреждению катастроф, обеспечению готовности к экстренному реагированию, ликвидации их последствий.

При проведении этого аудита Счетная палата руководствуется действующими стандартами, в том числе Руководящими принципами финансового аудита INTOSAI (ISSAI 1000-2999). Критерии финансового аудита в данной области в принципе не отличаются от критериев финансового аудита в целом. Вместе с тем особое внимание уделяется обоснованности и целевому использованию средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Аудит по вопросам катастроф в рамках аудита соответствия ставит своей целью дать оценку соответствия деятельности объекта нормативно-правовым актам, которые регулируют сферу предупреждения, готовности и ликвидации последствий катастроф. При его проведении учитываются действующие стандарты проведения аудита соответствия, такие как Руководящие принципы аудита соответствия INTOSAI (ISSAI 4000-4200). Предметом этого типа проверки являются:

- соответствующие законы и концепции;
- нормативные правовые акты, регулирующие деятельность объекта аудита в данной сфере;
- планы на случай чрезвычайной ситуации;
- порядки использования выделенных для этого средств;
- порядки проведения закупок;
- управленческие решения в сфере обеспечения готовности, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф и т.д.

Следует отметить, что несоответствие требованиям законодательства, непродуманность и несогласованность нормативно-правовых актов в данной области может привести к увеличению объема ущерба и количества пострадавших. Поэтому цена даже малейшего несоответствия может быть очень высока.

Целью аудита по вопросам катастроф в рамках аудита эффективности выступает оценка результативности и эффективности выполнения государственными органами функций в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, действенности и результативности целевых программ в данной области, а также продуктивности и экономности использования средств



на обеспечение готовности к катастрофам на государственном, региональном и объектовом уровнях. При его проведении необходимо учитывать действующие стандарты проведения аудита эффективности, такие как Руководящие принципы аудита эффективности INTOSAI (ISSAI 3000-3100). Предметом этого типа проверки в контексте вопросов, связанных с катастрофами, являются:

- государственные стратегии;
- целевые программы в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф и механизмы их реализации;
- механизмы принятия решений, распределения обязанностей и координации между органами, ответственными за предупреждение, готовность, реагирование и преодоление последствий катастроф;
- планы на случай чрезвычайной ситуации;
- организация службы мониторинга и прогнозирования;
- механизмы управления рисками возникновения катастроф;
- организация службы информирования и предупреждения;
- организация деятельности спасательных служб;
- программы обучения и тренингов персонала и населения на случай возникновения чрезвычайных ситуаций;
- средства, выделенные на обеспечение готовности государства к катастрофам;
- средства, выделенные для преодоления катастроф;
- средства, выделенные на восстановление и реконструкцию после катастрофы и т.п.

Общими критериями результативности и эффективности в аудитах данного профиля можно считать снижение количества катастроф, уменьшение причиненного ими ущерба, количества пострадавших.

Однако чаще всего, как показывает российская и международная практика, все эти типы аудитов применяются в комплексе, что позволяет говорить, что наиболее распространенный тип аудита – комплексный. Он включает элементы финансового аудита и аудитов соответствия и эффективности. Опыт подсказывает, что такой подход позволяет рассмотреть изучаемый вопрос в целом, выработать всестороннее видение проблемы с точки зрения финансирования, законодательного обеспечения, задействованных механизмов реализации и организационных структур.

Комплексный аудит применяется как при проверке расходования государственных средств на этапах предупреждения катастроф и обеспечения готовности к ним, так и для экстренного реагирования, восстановления и реконструкции.

В ходе проведения аудитов, дающих оценку предпринятым действиям и финансированию в рамках этапа экстренного реагирования на возникшую катастрофу, дополнительно охватывают либо этап обеспечения готовности к ней, либо этап восстановления (ликвидации последствий произошедшей катастрофы), а нередко и то и другое. Примером проведения комплексного аудита может, в частности, послужить осуществленная Счетной палатой Российской Федерации в 2010 году проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных на борьбу с пожарами и оказание помощи пострадавшим в 20 субъектах Российской Федерации.

Тогда огненной стихией был нанесен огромный ущерб народному хозяйству. Пострадало свыше 8 тыс. человек. Сгорело 3263 дома. Для ликвидации чрезвычайной ситуации и ее последствий было привлечено свыше 131 тыс. человек, задействовано более 21 тыс. единиц техники. Из федерального бюджета была оказана финансовая помощь бюджетам терпящих бедствие субъектов в размере 11,9 млрд рублей. Еще 1,5 млрд рублей было направлено на оказание помощи пострадавшим гражданам из этих субъектов.

Проведенный Счетной палатой комплексный аудит показал, что в основе возникновения чрезвычайной ситуации и тех недостатков, которые обнаружились в ходе противодействия разбушевавшейся стихии и ликвидации ее последствий, лежали причины не только объективного, но и субъективного характера. К последним прежде всего относились изменения в системе управления лесной отраслью, произошедшие со вступлением в силу с 1 января 2007 года нового Лесно-



го кодекса. Полномочия в области лесных отношений, включая и сферу охраны лесов от пожаров, были переданы субъектам Российской Федерации. Это обернулось рядом негативных моментов:

- деградацией материально-технической базы лесного хозяйства, включая противопожарную технику и оборудование;
- образованием кадрового провала в отрасли;
- выведением лесных угодий из сферы государственного пожарного надзора и свертыванием мероприятий по подготовке к пожароопасному сезону в результате их массовой сдачи в аренду частным лицам (именно эти участки более всего и пострадали от пожаров).

Если к этим обстоятельствам добавить несвоевременное принятие органами исполнительной власти необходимых превентивных мер, их недостаточную готовность к пожароопасному периоду, необъяснимое промедление с привлечением дополнительных сил и средств для локализации и ликвидации пожаров, то удивляться масштабам и трагичности их последствий не приходится.

К трагедии привела, как показала проверка, и недостаточная эффективность расходования средств федерального бюджета, которые были выделены субъектам Российской Федерации на реализацию их полномочий в области лесных отношений. Например, более 70% направленных в регионы субвенций федерального бюджета использовались на местах на содержание аппарата подведомственных учреждений лесного комплекса и лишь чуть более 15% – непосредственно на охрану и воспроизводство лесов. Кроме того, распределение по субъектам субвенций на охрану лесов отражало сформировавшуюся в течение длительного времени географию лесных пожаров и закреплялось законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Это обстоятельство в период ухудшения лесопожарной обстановки, которая стала разворачиваться по другой «географии», не позволило оперативно произвести корректировку объемов бюджетного финансирования, то есть быстро перебросить средства туда, где в них более всего нуждались. Эффективность использования бюджетных средств органами исполнительной власти субъектов Федерации снижали также грубые нарушения действующего законодательства, которые были допущены при заключении и осуществлении договоров со сторонними организациями на тушение пожаров.

В целом проведенный комплексный аудит позволил не только определить причины возникновения чрезвычайных ситуаций и их развития по негативному сценарию, но и обеспечить контроль за движением финансовых ресурсов, выделенных на мероприятия по их ликвидации. Удалось проанализировать материально-техническое обеспечение деятельности лесничеств и специализированных лесопожарных учреждений, кадровое обеспечение отрасли к периоду обострения пожарной ситуации с учетом правовых актов Российской Федерации. Получила апробацию методика проведения еженедельного мониторинга по расходованию бюджетных средств на оказание материальной помощи по приобретению предметов первой необходимости и в связи с утратой имущества, а также на предоставление пособий членам семей погибших, на восстановление и строительство жилья и инфраструктуры. Были проверены вопросы заключения государственных контрактов по охране и защите лесов, тушению пожаров, а также эффективности использования бюджетных средств как на федеральном, так и на региональном уровне. Удалось поднять проблемы людей – как тех, кто остался на прежнем месте жительства в условиях отсутствия социальной инфраструктуры и транспортного сообщения, так и тех, перед кем остро встали вопросы трудоустройства в результате переселения в другие населенные пункты. Была проанализирована система правового и финансового механизма оказания помощи гражданам, оказавшимся в чрезвычайной ситуации.

Полученные результаты легли в основу подготовки предложений, переданных руководству страны. В соответствии с ними были даны поручения по совершенствованию соответствующих нормативных актов, укреплению материально-технической базы лесного комплекса, созданию социальной инфраструктуры в поселениях, пострадавших от пожаров, трудоустройству граждан, переселенных в новые населенные пункты, и др.

Одной из особенностей данного мероприятия было то, что оно осуществлялось во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Контрольным управлением Президента Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. Сотрудничество способствовало более успешному еженедельному мониторингу мер, при-



нимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по ликвидации пожаров и оказанию помощи пострадавшим.

Подобные примеры показывают, что налаженное взаимодействие Счетной палаты с другими контролирующими органами и различными ведомствами, которые участвуют в процессе предупреждения, реагирования и ликвидации чрезвычайных ситуаций, позволяет скоординировать усилия сторон, обеспечить полноту анализа складывающейся ситуации, повысить оперативность в устранении выявленных недостатков и в целом способствует повышению результативности проводимых аудитов в рассматриваемой сфере деятельности. Это убеждает в необходимости дальнейшего развития взаимодействия и вовлечения в него новых сил. Речь идет, безусловно, и о представителях общественности – их заинтересованное участие в процессе предупреждения и ликвидации катастроф вполне естественно и обусловлено тем, что природные и техногенные катастрофы угрожают самой жизни и имуществу людей, а также тем, что им как налогоплательщикам небезынтересно знать, как расходуются средства, выделенные на решение рассматриваемой проблемы.

Счетная палата считает правомерной постановку вопроса об усилении общественного контроля за реализацией государством своих функций. Не вызывает сомнения то, что организация и проведение финансового контроля не является какой-то монополией государства. Более того, Счетная палата убеждена в том, что деятельность формализованного сегмента института государственного аудита станет намного эффективнее, если будет дополняться общественным контролем со стороны неформальных фракций гражданского общества, и поэтому поддерживает идею о целесообразности расширения контроля со стороны общества за использованием бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в том числе в вопросах предупреждения катастроф и ликвидации их последствий. Вот почему активность инициатив граждан на данном направлении рассматривается как важная сопутствующая задача, в решение которой Счетная палата стремится внести свой вклад. В частности, она принимает активное участие в подготовке общественных контролеров, представляющих в том числе организации экологической направленности, и в полной мере задействует потенциал своего Государственного научно-исследовательского института системного анализа.

Взаимодействие, как известно, есть сложение сил, которое умножает возможность всех участвующих в этом процессе. Данная аксиома применима и на международном уровне. Развитию взаимного сотрудничества здесь способствует отчетливое понимание того, что чужой беды в этой области быть не может, катастрофы границ не имеют. Все в природе и обществе взаимосвязано. Вряд ли кому-то удастся отгородить свою территорию и население от вселенских бедствий и масштабных катастроф. Понимание этого ставит перед необходимостью развивать международное сотрудничество, одним из важнейших направлений которого является организация и проведение совместных и параллельных аудитов по вопросам, касающимся возможных рисков катастроф, их предупреждения и ликвидации последствий.

Примером может послужить проводимый в настоящее время международный координированный аудит использования бюджетных средств, направляемых на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. В нем активное участие наряду с Россией принимают представители высших органов финансового контроля Азербайджана, Белоруссии, Венгрии, Италии, Казахстана, Молдовы, Польши и Украины. Запланировано участие Счетной палаты Российской Федерации и в международном аудите, касающемся вопросов использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию природных пожаров.

При проведении этих и аналогичных мероприятий их участники для оценки эффективности использования бюджетных средств в рассматриваемой области деятельности государств применяют общие критерии, разработанные российской стороной. Они апробированы в нашей стране при проверках итогов реализации федеральных целевых программ «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года» и «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года».

Особое внимание заслуживает вопрос проведения аудита средств, выделенных на предупреждение катастроф, так как предупреждение обходится государству значительно дешевле, чем



ликвидация последствий катастроф. Счетная палата в рамках своей международной деятельности намерена способствовать организации и проведению аудитов, предусматривающих проверку эффективности функционирования национальных систем по предотвращению катастроф и использованию превентивных мер. Их итоги могут стать основой построения системы аргументированных предложений для руководства страны по поводу своевременного и полного выделения потребных ресурсов из государственного бюджета на создание эффективных инструментов предотвращения возможных чрезвычайных ситуаций.

Важное направление международного сотрудничества в рассматриваемой области, по мнению Счетной палаты, – обмен опытом проведения аудита катастроф. Ознакомление с лучшей практикой позволяет избегать многих ошибок и недостатков, повышать качество контрольных мероприятий и добиваться более действенных результатов, взяв на вооружение уже зарекомендовавшие себя приемы, способы, подходы и методы работы.

Поэтому содействие развитию этого направления всегда будет актуальной задачей. Ее решение осуществимо путем проведения встреч на уровне специалистов, организации информационного обмена по результатам контрольных мероприятий, пополнения базы данных аудитов катастроф и т.д.

Все это в конечном итоге приводит к повышению результативности деятельности высшего органа финансового контроля в критической для всех стран области, каковой является сфера природных и техногенных катастроф. Это, в свою очередь, отвечает решению важнейшей задачи, стоящей перед государством, – создания условий для безопасной жизнедеятельности людей.