

Спільна заява щодо цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям у комунальних закладах загальної середньої освіти

Ця Спільна заява є результатом паралельного аудиту, проведеного Рахунковою палатою України (далі – РП України) та Рахунковою палатою землі Гессен (далі – РП землі Гессен). Заява спільно підписана

21 січня 2025 року.

0.1.1 Цілі співпраці та паралельного аудиту

Восени 2022 року Президент Федеральної рахункової палати Німеччини (Bundesrechnungshof, далі – РП Німеччини) звернувся до Президента РП землі Гессен (Hessischer Rechnungshof) за підтримкою у проєкті GIZ, спрямованому на подальший розвиток аудиту в Україні. Основна увага гессенської сторони була зосереджена на муніципальному аудиті. Після першої зустрічі у травні 2023 року в РП Німеччини у м. Бонн з представниками українського Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, РП України, РП Німеччини, GIZ та РП землі Гессен презентували такі наміри:

- Можливість для українських аудиторів вибірково взяти участь у поточних або запланованих муніципальних аудитах у Гессені в межах програми стажування.
- Можливість організації семінарів у Гессені за такими темами:
 - порівняльний підхід до аудиту;
 - методологія аудиту;
 - планування та контроль аудиту / управління проєктами;
 - навички аудиту;
 - навчання та підвищення кваліфікації аудиторів органів місцевого самоврядування.
- Крім того, постійний обмін цифровими знаннями, інформацією про заплановані або поточні аудити, актуальними проблемами та питаннями тощо.

РП України прийняла пропозицію РП землі Гессен. На першому етапі було заплановано проведення паралельного аудиту за темами "Безпека у школах", "Цивільний захист у комунальних закладах загальної середньої освіти" та "Стійкість". Аудити розпочалися в Україні наприкінці 2023 року, а в Гессені – наприкінці січня 2024 року.

У січні 2024 року відбулися семінари в м. Дармштадт та м. Бонн. Крім того, 23 січня 2024 року між РП України та РП землі Гессен було підписано Спільне положення про проведення паралельного аудиту, яке на додаток до відповідності міжнародним стандартам вищих органів аудиту визначило такі цілі паралельного аудиту:

Стаття 5

Мета паралельних аудитів – оцінити, чи правильно, відповідно до вимог, ефективно та результативно відповідальні органи впроваджували проекти та заходи у 2023 та/або 2024 роках. Основне питання – цивільний захист у комунальних закладах загальної середньої освіти України та землі Гессен.

Стаття 6

Основними питаннями паралельних аудитів є:

- 1) нормативно-правове врегулювання питань, пов'язаних із забезпеченням безпечних умов навчання в комунальних закладах загальної середньої освіти;
- 2) фінансування проєктів і заходів з цивільного захисту в закладах загальної середньої освіти;
- 3) організація створення безпечних умов для учасників освітнього процесу;
- 4) реалізація проєктів з облаштування укриттів у закладах освіти.

0.1.2 Паралельний процес аудиту

Влітку 2023 року за пропозицією РП України обидві рахункові палати обрали тему "Цивільний захист у комунальних закладах загальної середньої освіти" як предмет паралельного аудиту. РП України розпочала аудит шляхом комплексного тестування (з грудня 2023 року по лютий 2024 року) організації цивільного захисту у 3103 школах у п'яти областях. РП землі Гессен вирішила додати тему аудиту у межах 250-го порівняльного аудиту "Стійкість".

Українська та німецька системи цивільного захисту відрізняються. Цивільний захист в Україні включає заходи цивільної оборони та захисту від надзвичайних ситуацій і має розгалужену систему відповідальних органів та особливості фінансування. Крім того, Україна має забезпечувати цивільний захист свого населення в умовах відкритої збройної агресії з боку Російської Федерації. Позитивний та негативний досвід функціонування української системи цивільного захисту в таких умовах, у тому числі цивільного захисту в школах, який розкривається через призму аудиту, може бути корисним для німецької сторони.

Відповідно до домовленості щомісячні онлайн-зустрічі між українською та гессенською аудиторськими групами відбувалися з лютого по червень 2024 року. У середині червня результати були знову обговорені та оцінені під час онлайн-семінару. Результати семінару разом із результатами юридичного аналізу, проведеного керівником Департаменту правового забезпечення РП України, включені до цієї Спільної заяви.

Результати паралельних аудитів були узагальнені до осені 2024 року, а Спільна заява підготовлена та підписана РП України та РП землі Гессен.

21 січня 2025 року.

0.1.3 Основні результати паралельного аудиту

Основні результати РП України та РП землі Гессен представлені нижче, які у подальшому порівнюються в розрізі компонентів безпеки.

Основні результати роботи РП України

В Україні відповідальність за організацію цивільного захисту та готовність до вжиття заходів щодо запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у закладі освіти несе його керівник.

Фінансування заходів цивільного захисту здійснюється їх засновниками – сільськими, селищними або міськими радами відповідної територіальної громади.

За результатами аудиту РП України виявила, що державне фінансування місцевих бюджетів на посилення системи цивільного захисту в комунальних закладах загальної середньої освіти було вкрай необхідним, але лише частково успішним і мало проблеми з управлінням.

У 2023 році у Державному бюджеті України за бюджетною програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти" (далі – субвенція) передбачені відповідні видатки для забезпечення виконання завдань цивільного захисту у комунальних закладах загальної середньої освіти (далі – заклади освіти). Головним розпорядником коштів визначено Міністерство освіти і науки України (далі – Міністерство). Аудитом встановлено, що Міністерство як головний розпорядник коштів забезпечило виконання завдань, передбачених програмою, відповідно до законодавства, але при цьому не дотрималося принципів підзвітності, відповідальності та ефективності.

Діяльність суб'єктів забезпечення цивільного захисту в закладах освіти, незважаючи на формально завершену організацію процесу, є неефективною.

Так, за результатами аудиту виявлено:

1. Понад 3100 закладів освіти в Україні не мають укриттів, що наражає на небезпеку понад один мільйон учасників освітнього процесу.

Із 3103 протестованих закладів освіти у п'яти областях понад 41 відс. або не мають укриттів, або мають непридатні до використання. Деякі укриття не відповідають обов'язковим вимогам до захисних споруд цивільного захисту, таким як додаткові евакуаційні виходи та доступність для людей з інвалідністю.

2. 2/3 протестованих закладів освіти не мають надійних систем контролю доступу на територію, професійної охорони та систем відеоспостереження. Сумнівною є здатність цих систем ефективно запобігати безпековим загрозам.

3. Більше половини протестованих закладів освіти (54 відс.) не дотримується законодавства у сфері пожежної безпеки, не має необхідного обладнання та протоколів дій. Відсутність пожежної сигналізації, письмових інструкцій та недостатня кількість засобів пожежогасіння становлять значні ризики.

Така ситуація є наслідком недбалості керівництва закладів освіти та неналежного контролю з боку відповідних органів управління освітою. Водночас керівники закладів освіти нехтують плануванням заходів безпеки, що призводить до недостатнього фінансування систем безпеки з боку сільських, селищних або міських рад відповідної територіальної громади – засновників таких закладів.

Аудит виявив певні недоліки у наданні субвенції:

1. У 2023 році Міністерство не вжило заходів для запровадження ефективного механізму надання субвенції.

Порядок та умови надання субвенції не передбачали впливу Міністерства на відбір проєктів. Місцеві органи влади розподіляли кошти субвенції на власний розсуд, переважно на проєкти з капітального ремонту підвальних приміщень закладів освіти (перетворення їх у найпростіші укриття) або розробку проєктно-кошторисної документації, термін реалізації яких є коротшим за термін будівництва чи реконструкції.

Ігнорування Міністерством зауважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо недопущення масового створення найпростіших укриттів дало змогу з липня 2023 року спрямувати кошти субвенції на облаштування найпростіших укриттів, які не підпадають під дію державних будівельних норм, а тому є вразливими до руйнувань.

Третина проєктів (107 із 309), що реалізовувались коштом субвенції, передбачала створення безпечних умов у найпростіших укриттях. Ця тактика не є правильною через мінімальні гарантії безпеки для людей в таких укриттях. Зазначене має ознаки нерезультативного використання 256 млн гривень.

2. Недоліки у розподілі коштів субвенції, відборі проєктів, здійсненні співфінансування тощо спричинили неефективне управління бюджетними коштами на загальну суму 169,4 млн гривень.

Замість спрямування коштів на вдосконалення непридатних укриттів, які можна було відремонтувати протягом 3–6 місяців у 2023 році, частина субвенції була використана на дороговартісне будівництво нових укриттів, а в деяких випадках – й у складі інших об'єктів нового будівництва. Це унеможливило виконання однієї з умов надання субвенції – завершення всіх проєктів до кінця 2023 року.

3. Загалом внаслідок управлінських прорахунків на етапі планування видатків, організації закупівлі та виконання робіт на повністю завершені проєкти використано менше половини розподілених за напрямками коштів субвенції (715,4 млн грн, або 47,8 відсотка). Понад 25 відс. (386 млн грн) розподілених коштів субвенції "заморожено" у незавершених проєктах, ще 6 відс. (91,1 млн грн) – розподілені на проєкти, які не розпочиналися.

Не забезпечено ефективного використання 210,4 млн грн бюджетних коштів та допущено інші порушення законодавства (про публічні закупівлі, містобудівного тощо) – 410,1 млн гривень. Основними причинами цього є: відбір на місцевому рівні замовниками виконання будівельних робіт закладів освіти та/або органів управління освітою, які не мали кваліфікованого персоналу та досвіду реалізації подібних проєктів; недотримання замовниками та підрядниками вимог законодавства щодо моніторингу цін на товари, роботи та послуги, що придбаваються; заміна підрядниками окремих матеріалів без проведення відповідної експертизи прийнятих рішень; включення до оплати невиконаних будівельних робіт; незабезпечення належного внутрішнього контролю за реалізацією проєктів розпорядниками

за місцевими бюджетами; неналежне виконання обов'язків особами, що здійснювали технічний нагляд.

Незважаючи на наявність коштів, багато проєктів не завершено до кінця 2023 року. Водночас частина завершених укриттів не відповідала встановленим вимогам, насамперед для людей з обмеженими можливостями.

Згідно з даними звітності регіонів із 309 проєктів, на які виділені кошти субвенції, до кінця 2023 року завершено 192 проєкти (62 відс.), решту 117 проєктів не завершено або навіть не розпочато. Таким чином, при очікуваному на 2023 рік збільшенні кількості місць у власних укриттях на 93,4 тис., реалізація 192 проєктів, за інформацією Міністерства, дала змогу збільшити кількість місць в укриттях лише на 22,8 тисячі.

У кожному з 10 перевірених регіонів мали місце випадки, коли укриття, на які спрямовано субвенцію, не забезпечували потреб осіб з інвалідністю через недоліки, допущені при формуванні переліків проєктів, у тому числі внаслідок включення до фінансування проєктів з непідготовленою проєктною документацією, а також проєктної документації, яка не передбачала задоволення таких потреб, проведення ремонтних робіт у підвальних приміщеннях без збільшення їх площі, неприйняття управлінських рішень щодо перерозподілу субвенції на інші проєкти, незабезпечення належного контролю замовниками виконання проєктів.

Як наслідок, на кінець 2023 року не мали укриттів 3120 закладів освіти, у 918 закладах укриття були непридатні. Отже, понад 1134 тис. учнів і працівників не забезпечені укриттями.

Основні результати роботи РП землі Гессен

Нижче представлені основні результати дослідження восьми районів Гессену. Відповіді представляють погляди досліджуваних районів:

- Дослідження засвідчило, що 282 середні школи не були повністю обладнані і не мали придатних для негайного використання укриттів. Слід зазначити, що в початкових школах, які не були обстежені в межах цього дослідження, 2 колишні укриття все ще були доступні, але наразі використовуються як складські приміщення.
- На районному рівні наразі невідомо, чи зможуть школи бути забезпечені електроенергією (а отже, можливо, і теплом) у разі кризи.
- У досліджуваних школах спостерігався високий рівень протипожежного захисту. За даними районів, лише кілька шкіл мали обмеження доступу, а саме паркани та системи відеоспостереження. Однак їхня основна мета була спрямована на запобігання вандалізму тощо. Ефективного контролю

за доступом не забезпечено. "Відкрита школа" також була частково політичною метою.

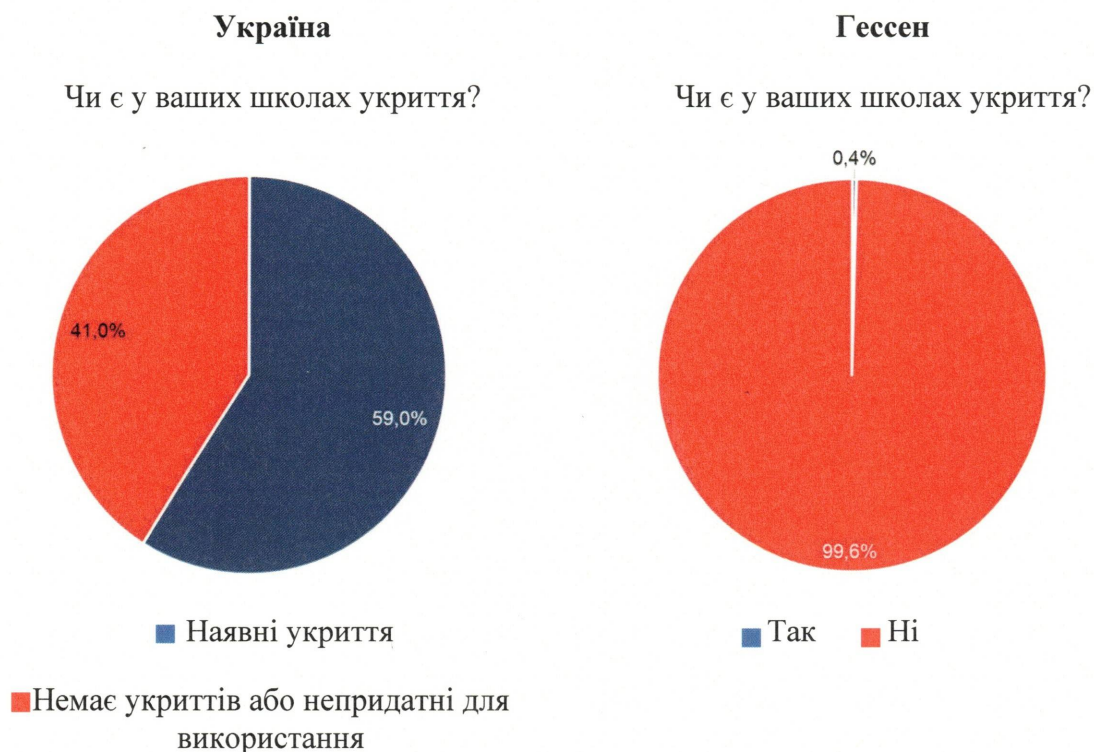
- Дослідження засвідчило, що лише 12 відс. усіх шкіл мають системи сигналізації, окрім пожежної, на випадок надзвичайних ситуацій (напади тощо). Це означає, що ефективна сигналізація не може бути гарантована в більшості шкіл, без якої зростає ризик для життя і безпеки вчителів та учнів. З огляду на окремі випадки нападів, які вже мали місце в німецьких школах, існує нагальна потреба вжиття термінових заходів.
- Жоден із районів не зміг підтвердити наявність у школах планів евакуації на випадок нападу і відповідних тренувань. Майже 75 відс. районів звернулися з цим питанням до держави, державного управління освіти або самих шкіл. Відсутність знань про плани безпеки викликає занепокоєння, що у випадку війни ці плани спочатку потрібно буде розробити, розповсюдити, навчити і відпрацювати, а це забирає багато часу. Сумнівно, що на це буде достатньо часу. Існує нагальна потреба в діях.
- Згідно з опитуванням райони не мали інформації щодо забезпечення належного обладнання для надання невідкладної допомоги у більш ніж половини шкіл. Крім того, залишається незрозумілим, чи є відповідне обладнання для надання невідкладної допомоги в достатній кількості по всій державі. Існує нагальна потреба в роз'ясненнях та/або діях.
- За результати опитування майже дві третини районів не вважають себе достатньо підготовленими до відключень електроенергії та/або опалення.

0.1.3.1 Основні результати порівняльного аналізу

Обидва аудити базуються на однакових стандартах аудиту – відповідно до спільних позиційних документів, розроблених на початку паралельного аудиту. Методологія гессенського аудиту значною мірою адаптована до методології українського аудиту, який розпочався раніше. Метою було досягнення порівнянних результатів. Там, де це було можливо, досліджувалися ті самі об'єкти з порівнянними питаннями. Однак були відмінності між правовими, політичними та фінансовими умовами для цивільного захисту та боротьби з надзвичайними ситуаціями в загальноосвітніх школах.

Основні порівняльні результати представлені та оцінені на діаграмі 1.

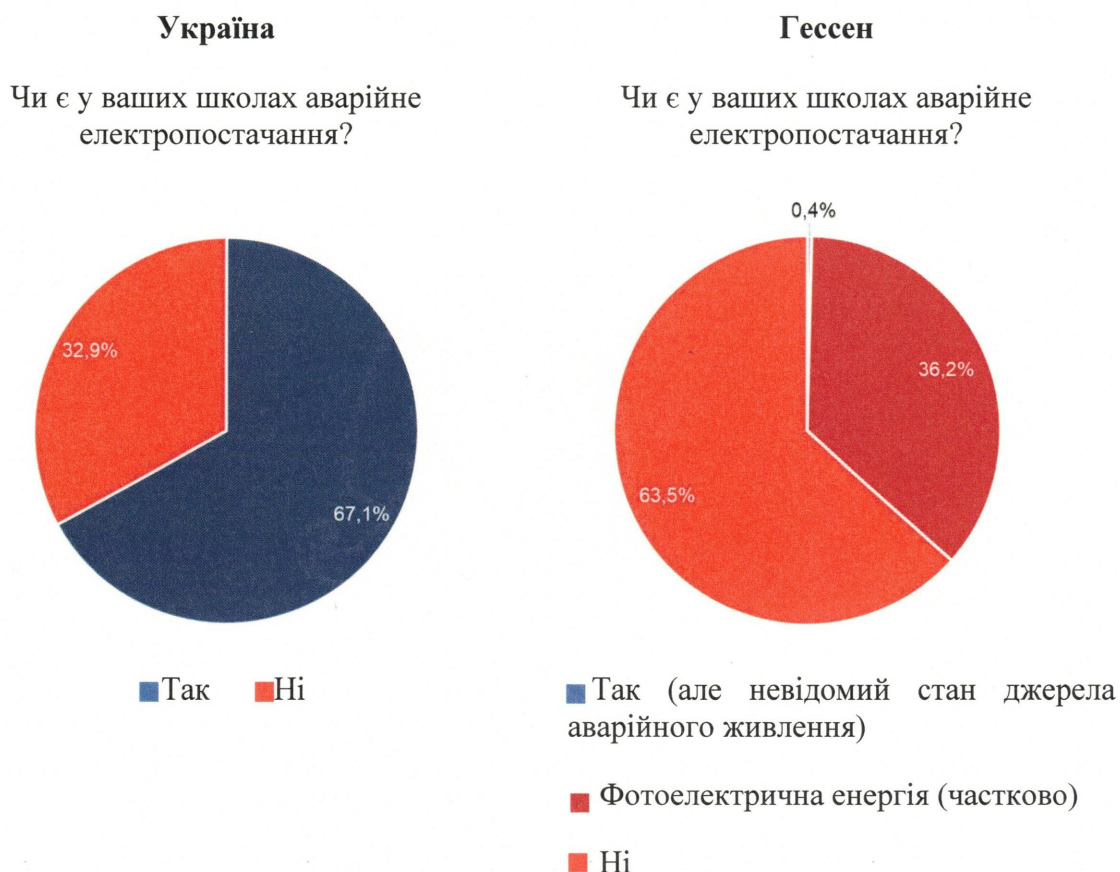
Діаграма 1. Порівняння Україна – Гессен "Укриття при школах"



На відміну від України, де майже 60 відс. шкіл мали придатні укриття, в Гессені практично не було придатних спеціальних укриттів. Це стало наслідком закінчення холодної війни понад тридцять років тому: до початку війни в Україні та погроз з боку Росії решті Європи повна відсутність придатних укриттів є фатальною ситуацією, за яку вчителям, учням, а також мешканцям прилеглих будинків, у найгіршому випадку, доведеться заплатити життям у разі можливого початку війни. Це неприйнятно після майже 3 років війни в Європі. Незважаючи на поточну державну фінансову кризу, держава та муніципалітети повинні якнайшвидше звернути увагу на ці недоліки та виправити їх. Життя і здоров'я населення – найважливіші активи, які держава повинна захищати.

Схожа ситуація, як і з придатними укриттями, спостерігається з аварійним електропостачанням шкіл: якщо в Україні його мають 67 відс. перевірених шкіл, то в Гессені лише 36 відс. шкіл мають принаймні деякі фотоелектричні системи (діаграма 2). Однак немає впевненості, що ці школи також мають аварійний вимикач у разі надзвичайної ситуації. Цей брак знань необхідно усунути якомога швидше, а також забезпечити школи достатньою кількістю енергії та тепла від аварійного джерела живлення в разі надзвичайної ситуації. Школи, які використовують фотоелектричну систему без аварійного вимикача, повинні його встановити.

Діаграма 2. Порівняння Україна – Гессен "Аварійне електропостачання в школах"



Аналіз свідчить про нагальну потребу в діях – як в Україні, так і в Гессені. Наразі щонайменше більше третини з 3103 досліджених шкіл в Україні захищені від нападів внутрішніми або зовнішніми системами моніторингу. Більше половини з них охороняються персоналом служби безпеки. При цьому у Гессені в деяких школах є лише кілька захисних заходів. Шкільні спортивні споруди також використовуються місцевими клубами для занять клубними видами спорту, тому школи в Гессені часто відкриті до пізньої ночі. Відносно низька частка відеоспостереження також пояснюється тим, що в Німеччині до відеоспостереження часто ставляться критично з міркувань захисту даних (діаграма 3).

Діаграма 3. Порівняння Україна – Гессен "Захист шкільних приміщень від нападів"

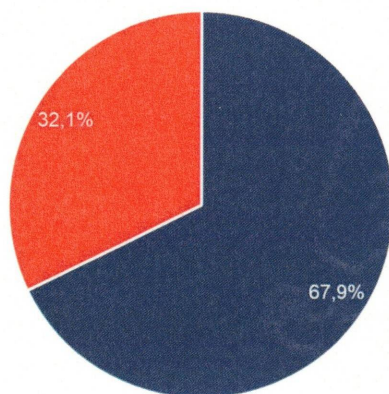


Порівняння показує, що дві третини шкіл в Україні мають так звані тривожні кнопки, тоді як лише близько восьмої частини шкіл у Гессені були обладнані різними типами систем оповіщення (тривожний сигнал, збережені гучномовні оголошення тощо) (діаграма 4).

Діаграма 4. Порівняння України та Гессену "Системи сигналізації в школах"

Україна

Чи є у ваших школах тривожна кнопка (яка підключена до центральної системи відеоспостереження)?

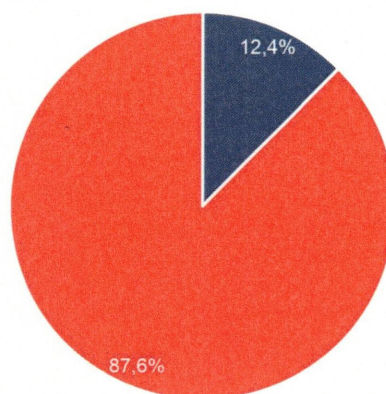


■ Yes ■ No

■ Так ■ Ні

Гессен

Чи є у ваших школах сигналізація на випадок надзвичайних ситуацій?



■ Yes ■ No

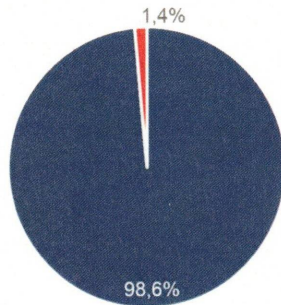
■ Так ■ Ні

У той час як понад 98 відс. українських шкіл мають плани евакуації і понад 90 відс. практикують евакуацію, у Гессені проводилися лише протипожежні навчання без планів евакуації та практики на випадок нападу (діаграма 5).

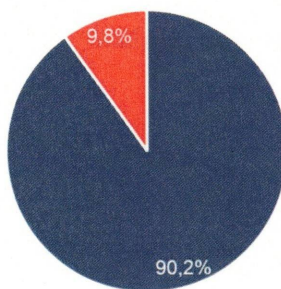
Діаграма 5. Порівняння Україна – Гессен "План евакуації шкіл"

Україна

Чи є у ваших школах плани евакуації?



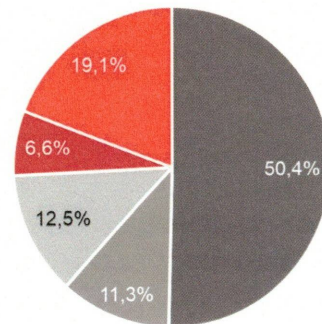
Чи є у ваших школах системи внутрішнього та зовнішнього відеоспостереження?



■ Так ■ Ні

Гессен

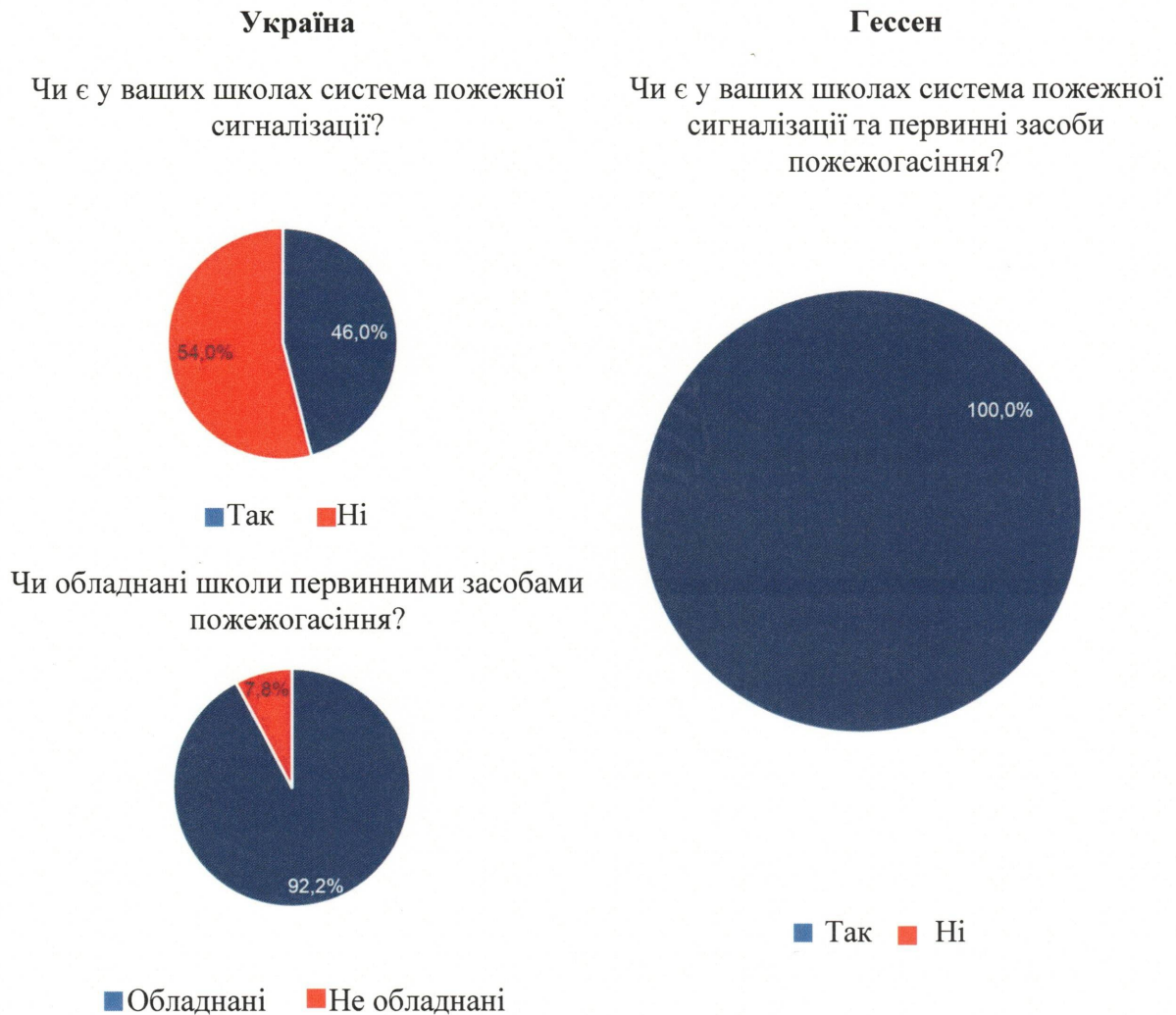
Чи знають учні та вчителі плани евакуації та чи пройшли вони відповідну підготовку?



- Відповідальність органів управління освітою
- Відповідальність землі Гессен
- Відповідальність школи
- Відсутність знань про проведення підготовки
- Не знають і не навчені

В Україні 54 відс. з 3103 шкіл не мали належних систем протипожежного захисту, 7,8 відс. – не мали первинних засобів пожежогасіння (діаграма 6). У Гессені, за свідченнями аудитора, відповідні системи пожежної сигналізації та первинні засоби пожежогасіння були встановлені в усіх школах у перевірених районах Гессену.

Діаграма 6. Порівняння Україна – Гессен "Протипожежний захист у школах"



Висновок

Порівняння цивільного захисту та захисту від надзвичайних ситуацій засвідчило, що Гессен має значні недоліки порівняно з Україною. Єдиний виняток – протипожежний захист у школах Гессену, який здебільшого є позитивним (зазвичай проводяться регулярні перевірки та навчання).

У всіх інших категоріях (придатні укриття, аварійне електропостачання, захист шкільних приміщень, системи сигналізації та плани евакуації) Гессен демонструє значно гірші показники. Слід зазначити, що готовності до війни, якої вимагає Федеральний Міністр оборони, немає в жодному з розглянутих випадків. Відсутність захисту шкіл від нападів і повсюдна необізнаність щодо планів евакуації також підкреслюють нагальну потребу в роз'ясненнях і діях у Гессені. В іншому випадку існує великий ризик у разі виникнення кризи. Не буде достатньо часу, щоб прояснити ці питання, вжити превентивних заходів і планів, а також інвестувати і навчати. Існує ризик організаційної неспроможності з боку держави та місцевих органів влади.

0.1.4 Надані рекомендації

Порівняння висвітлює особливості відповідних рамкових умов. Отримані результати вказують на нагальну потребу в діях як для України, так і для Гессену.

0.1.4.1 Рекомендації РП України

Міністерство та об'єкти контролю на місцях належно відреагували на проведення РП України аудиту та виявили зацікавленість до його результатів.

Зміни до порядку та умов надання субвенції, підготовлені Міністерством і затверджені Кабінетом Міністрів України у квітні 2024 року, поліпшили процес використання коштів субвенції у 2024 році, зробили механізм відбору проєктів більш прозорим, публічним і зрозумілим. Зокрема, встановлено, що реалізація проєкту спрямована на збільшення кількості здобувачів освіти, які можуть навчатися за очною та/або змішаною формою здобуття освіти в закладах освіти та для яких можна забезпечити одночасне укриття в захисній споруді цивільного захисту в разі виникнення надзвичайної ситуації.

Водночас є потреба рекомендувати Кабінету Міністрів України доручити:

Міністерству освіти і науки України, Міністерству внутрішніх справ України і Державній службі України з надзвичайних ситуацій розробити та запровадити чіткі протоколи безпеки з метою запобігання

несанкціонованому доступу сторонніх осіб до закладів освіти і внесенню до їх приміщень зброї та небезпечних предметів;

Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України спільно з Міністерством економіки України внести в установленому порядку зміни до Кошторисних норм України у будівництві "Настанова з визначення вартості будівництва", якими передбачити обов'язковість документування факту проведення аналізу цін (із підтвердженням джерел інформації та обґрунтуванням прийнятої ціни) замовниками – при складанні інвесторської кошторисної документації, учасниками процедури закупівлі – при складанні ціни пропозиції (договірної ціни);

Міністерству охорони здоров'я України спільно з Міністерством освіти і науки України розробити нормативні документи, що визначають санітарно-гігієнічні вимоги до систем забезпечення життєдіяльності, організації харчування тощо у захисних спорудах цивільного захисту, у яких відбувається навчальний процес;

Міністерству фінансів України і Міністерству освіти і науки України розглянути можливість запровадження з 2025 року цільової фінансової підтримки місцевих бюджетів на модернізацію електромереж опорних закладів освіти та встановлення в закладах освіти пожежної сигналізації.

Окремі рекомендації вжиття заходів щодо усунення наслідків порушень і недоліків, установлених за результатами аудиту, потрібно внести об'єктам контролю, зокрема, рекомендувати Міністерству освіти і науки України в межах компетенції:

розробити і внести на розгляд Уряду України проєкт змін до Концепції безпеки закладів освіти, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р, у частині необхідності визначення чітких індикаторів, ключових показників створення безпечних умов здобуття освіти, організації безпечного освітнього середовища, яких має бути досягнуто до кінця 2025 року;

встановити вимоги щодо використання коштів субвенції на спорудження нових укріплень виключно за умови віднесення їх до захисних споруд цивільного захисту;

спільно з Міністерством внутрішніх справ України і Державної служби України з надзвичайних ситуацій визначити єдиний порядок дій керівництва закладів освіти у разі надходження повідомлення про замінування території чи приміщення закладу освіти або занесення зброї;

переглянути та за необхідності актуалізувати освітні програми з питань безпеки життєдіяльності, цивільного захисту та домедичної допомоги.

0.1.4.2 Рекомендації РП землі Гессен

Порівняння України та Гессену чітко демонструє наявні дефіцити в Гессені на державному та муніципальному рівнях.

Федеральний уряд та уряди земель повинні створити та впровадити правові та фінансові умови для якнайшвидшого будівництва або відновлення відповідних укриттів з аварійними джерелами живлення в достатній кількості для вчителів, учнів та населення. Муніципалітети повинні бути залучені на ранній стадії як контактні пункти для місцевого населення та шкільної адміністрації.

Набутий досвід і концепції, розроблені в Україні, можуть надати цінну допомогу в цьому процесі трансформації, слугувати моделлю для Гессену і прояснити, які питання і стандарти (будівлі цивільної оборони, обладнання, енергія, тепло, продукти харчування, вода) необхідно регулювати не лише у разі війни, а й катастрофи. Порівняльний аналіз засвідчив, що Україні – особливо за останні 3 роки – довелося швидко та ефективно реагувати на велику кількість воєнних дій та надзвичайних ситуацій, зумовлених ними. З боку Німеччини та Гессену виникає питання, який зміст українських стратегій та концепцій є кращим з точки зору передового досвіду. Стандарти та "інструкції", розроблені українською владою, насамперед створюють основу для подальшого розвитку гессенських концепцій.

Крім районів і шкіл, населення Гессену також має бути додатково поінформоване про потреби й виклики цивільного захисту та захисту від катастроф. Метою має бути створення "готовності до війни" і "готовності до надзвичайних ситуацій" (у сенсі стійкості) населення Гессену. Державне управління також має бути включене в цей процес зміцнення на всіх рівнях. Потреба в дебіюрократизації, про яку говорять повсюдно, є особливо очевидною під час кризи – у сфері цивільного захисту та захисту від катастроф. Саме тут необхідно якнайшвидше вирішити питання значного впорядкування, прискорення та гнучкості процесів шляхом зміни стандартів та законодавства (закупівлі, планування, будівництва тощо). В іншому випадку є ризик надто статичного та повільного підходу до цього елементарного виклику майбутнього, а також організаційної неспроможності з боку держави та місцевих органів влади.

Правова база, обов'язки і, як наслідок, організація цивільного захисту та захисту від надзвичайних ситуацій в Україні та Гессені дуже відрізняються:

у той час як централізовано організована Україна визначає захист від надзвичайних ситуацій як частину цивільного захисту, у федеративній Німеччині компетенція цивільного захисту покладена на федеральний уряд, а компетенція захисту від надзвичайних ситуацій – на землі.

Це, природно, ускладнює координацію та комунікацію як з точки зору запобігання, так і з точки зору надання допомоги в надзвичайних ситуаціях. Для Німеччини питання полягає в тому, чи можна тісніше об'єднати ці два важливі завдання і таким чином забезпечити захист від надзвичайних ситуацій "з одного джерела". Або чи можна забезпечити принаймні сильнішу інтеграцію федеральних і земельних органів влади з метою створення чітких структур і обов'язків (федеральних, земельних, третіх сторін), а також безперебійну координацію, швидку і рівномірну комунікацію, і якщо так, то яким чином. Муніципалітети також повинні бути залучені на ранній стадії як важливі місцеві партнери.

Ефективному та швидкому управлінню кризами та надзвичайними ситуаціями часто перешкоджає жорстка правова база державних та адміністративних дій, яка була випробувана у "стабільні часи". Так звана криза біженців 2015 року і пандемія коронавірусу 2020 року вже засвідчили, що наша нинішня правова база повинна бути більш гнучкою і спрощеною для кризових ситуацій, щоб забезпечити здатність держави і муніципалітетів діяти. Крім того, необхідно, щоб концепції цивільного захисту та захисту від надзвичайних ситуацій були створені та протестовані заздалегідь.

0.1.5 Висновок

Підхід паралельного аудиту довів свою ефективність. Оскільки обидві аудиторські інституції працювали на основі однакових стандартів і з використанням порівнянних методів, було легко інтегрувати підхід, розроблений в Україні, у поточний аудит у Гессені. Обидва аудити привели до порівнянних результатів: Обидві інституції можуть винести важливі рекомендації для дій з виявлених у процесі відмінностей і водночас продовжувати дискутувати, враховуючи кращі міжнародні практики. Це підтримує інформативність отриманих результатів і посилює фінансовий контроль загалом.

Незалежний зовнішній фінансовий контроль виконує ключову роль у забезпеченні прозорості та підзвітності державних органів, що мінімізує корупційні ризики та зміцнює довіру населення, міжнародних партнерів та потенційних інвесторів. Для цього, серед іншого, необхідно мати

кваліфікований персонал, доступ до сучасних технологій, належне фінансування та відповідні повноваження.

З метою вдосконалення роботи РП України та зовнішнього аудиту загалом, з урахуванням рекомендацій міжнародних партнерів, до Закону України "Про Рахункову палату" 30.10.2024 внесено зміни, головною метою яких є посилення правової незалежності РП України та розширення її повноважень, зокрема щодо контролю за коштами місцевих бюджетів, у тому числі отриманих у вигляді міжнародної допомоги, суб'єктів господарювання державного та комунального сектору економіки, позабюджетних фондів.

Паралельний аудит засвідчив, що, незважаючи на складну безпекову ситуацію в країні, цей аудит РП України проведено у відповідності з вимогами методологічних документів Рахункової палати з питань здійснення аудиту ефективності, що ґрунтуються на Міжнародних стандартах вищих органів аудиту (ISSAI).

Сторони вирішили, що співпрацю між РП України та РП землі Гессен слід продовжувати у середньо- та довгостроковій перспективі для подальшого вдосконалення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) в Україні та вивчення отриманого партнерами досвіду, що дасть змогу сформулювати важливі висновки для можливих подальших дій. Крім стажування, проведення семінарів та взаємних тренінгів, зокрема, слід продовжувати концепцію паралельних аудитів, що дасть змогу обома партнерам обмінюватися досвідом та розуміти рамкові умови і спільні методи роботи. Зокрема, це важливо для спільного розвитку Європи і більш тісної співпраці України із західноєвропейськими партнерами та інституціями.

Ольга ПИЩАНСЬКА
Голова Рахункової палати



доктор Вальтер ВАЛЛЬМАН
Президент Рахункової палати
Федеральної землі Гессен