

**Специальная группа EUROSAI по аудиту средств, выделенных
на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф**

**РЕКОМЕНДАЦИИ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ
ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТОВ СРЕДСТВ,
ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И
ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ
КАТАСТРОФ**

Оглавление

Преамбула	3
Введение	4
Раздел 1. Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф	7
Раздел 2. Общая характеристика и типы аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф	12
2.1. Финансовый аудит	12
2.2. Аудит соответствия	13
2.3. Аудит эффективности	14
2.4. Комплексный аудит	15
Раздел 3. Особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф на основе лучшей практики проведения аудитов	16
3.1. Аудит предупреждения катастроф и обеспечения готовности.....	16
3.2. Аудит этапа экстренного реагирования	27
3.3. Аудит этапа восстановления и реконструкции	30
Раздел 4. Особенности проведения международного аудита	34
Приложение 1. Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций	38

Преамбула

Данные Рекомендации разработаны Специальной группой EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, в рамках реализации Стратегической цели 2 «Разработка методологии и институциональное развитие ВОФК в сфере аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф».

Целью документа является помощь высшим органам финансового контроля в повышении качества осуществления аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф посредством выбора, обобщения и распространения наилучшей практики проведения аудитов в этой сфере. При его разработке не ставилась задача дать полное описание процедур, которые должен выполнить аудитор при проведении аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. Мы сосредоточили свое внимание именно на том, как проверять, что проверять и какая цель наших действий при проведении данных аудитов.

Документ носит рекомендательный характер. Учитывая положения Международных стандартов по аудиту INTOSAI, соответствующие документы рабочих органов INTOSAI и EUROSАI, международных организаций по вопросам катастроф, Рекомендации дополняют, раскрывают и уточняют стандарты, которые используют ВОФК в своей работе, примерами наилучшей практики и советами аудиторов по результатам осуществленных аудитов.

[Обобщенные результаты опроса](#), проведенного специальной группой EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, среди своих членов, и [база данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе](#), которые легли в основу Рекомендаций, размещены на веб-сайте специальной группы EUROSАI <http://www.ac-rada.gov.ua/control/eurosai/ru>.

Хотим выразить благодарность всем, кто участвовал в анкетировании и предоставил информацию в базу данных аудитов, а именно высшим органам финансового контроля Австрии, Азербайджана, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Венгрии, Германии, Литвы, Молдовы, Нидерландов, Польши, Российской Федерации, Словакии, Украины, Чехии, Эстонии и Европейскому Суду Аудиторов.

Надеемся, что этот документ, являясь обобщением опыта уже осуществленных аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф, станет практическим пособием для решения вопросов, связанных с проведением данного вида аудитов.

Введение

Принимая во внимание возрастающее количество аварий и катастроф природного и техногенного характера, которые за последнее десятилетие оказали разрушающий эффект на окружающую среду, население и общество в целом, а также их дальнейшие возможные угрозы и опасности, признавая важность вышеизложенных вопросов и работу, проделанную в этой сфере, необходимость повышения роли европейских высших органов финансового контроля в аудите мероприятий по предотвращению и управлению последствиями катастроф, а также возрастающий интерес к объединению усилий и опыта европейских ВОФК, VII Конгресс EUROSАI (г. Краков, Республика Польша) принял решение о создании Специальной группы по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Данная Специальная группа EUROSАI была создана на базе существующей ранее специальной подгруппы по аудиту ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту.

Ее постоянными членами являются ВОФК Украины, Азербайджанской Республики, Венгрии, Республики Беларусь, Республики Болгария, Республики Казахстан, Королевства Бельгия, Республики Молдова, Литовской Республики, Республики Польша, Республики Армения, Российской Федерации, Европейского суда аудиторов, а также три ВОФК (Королевства Норвегия, Республики Италия, Словацкой Республики), принимающих участие в работе Специальной группы в качестве наблюдателей.

Миссия Специальной группы состоит в координации и объединении усилий европейских ВОФК для достижения большей осведомленности о катастрофах и содействия правительствам в выработке действенных и эффективных инструментов предотвращения катастроф и ликвидации их последствий.

Высокая интенсивность катастроф не остается без внимания и не оставляет равнодушными общественность и правительства многих стран. Наличие жертв, разрушений и другие многочисленные последствия катастроф вынуждают государства, различные неправительственные организации, компании и других доноров оперативно предоставлять помощь, связанную с катастрофами. В свою очередь, использование средств порождает риски, связанные с возможными различными злоупотреблениями, а также неэффективным использованием средств.

В большинстве стран, которые принимали участие в проведенном Специальной группой опросе, государством, обществом и средствами массовой информации поднимались и поднимаются вопросы, связанные с

предотвращением и ликвидацией последствий катастроф. Как результат, разрабатываются и утверждаются национальные стратегии и правительственные программы, которые направлены на предупреждение рисков катастроф и их предотвращение, а также на ликвидацию их последствий.

Возникает необходимость в привлечении большего внимания со стороны высших органов финансового контроля в рамках национальных аудиторских полномочий к проблемам эффективного и рационального использования государственных средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий этих негативных явлений. Кроме того, целесообразным считается проведение системного широкомасштабного изучения этого вопроса с методологической точки зрения, в том числе использования превентивных мер и эффективности внедрения и функционирования национальных систем предотвращения и ликвидации последствий катастроф.

Именно поэтому в рамках Стратегической цели 2 Специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, «Разработка методологии и институциональное развитие ВОФК в сфере аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф» была предусмотрена подготовка рекомендаций (руководящих принципов) для ВОФК, осуществляющих аудиты средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на основе осуществления и обобщения опыта различных ВОФК.

Для разработки данных Рекомендаций Специальная группа:

- обобщила и проанализировала материалы и презентации, представленные докладчиками (представителями высших органов финансового контроля стран Европы, правительственных органов Украины, Программы развития ООН и Представительства Мирового банка в Украине, ведущими учеными) на заседаниях Специальной группы;

- провела анкетирование среди членов Специальной группы с целью сбора информации о природных и техногенных катастрофах в Европе, аудитах ВОФК в этой сфере и сведений о методических разработках европейских аудиторов, обобщила и проанализировала результаты анкетирования;

- обеспечила ведение базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе, проанализировала предоставленные отчеты об осуществленных аудитах в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф;

- разработала Глоссарий терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф для повышения эффективности коммуникаций и взаимопонимания между ВОФК разных стран;

- изучила соответствующие документы рабочих органов INTOSAI и EUROSAI, в частности, Рабочей группы INTOSAI по подотчетности и проведению аудита помощи, связанной с катастрофами, Рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту, международных организаций по вопросам катастроф.

Подготовленные рекомендации состоят из четырех основных разделов, в которых достаточно подробно, с подкреплением примерами из проведенных аудитов по данной тематике освещены следующие вопросы:

- **Раздел 1** «Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф» включает определение и классификацию катастроф, характеристику этапов управления катастрофами, базовый перечень предметов исследования при проведении аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф;

- **Раздел 2** «Общая характеристика и типы аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф» освещает общие методологические подходы к проведению аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, предоставляет рекомендации по выбору типа аудита (финансовый, соответствия, эффективности или комплексный) в зависимости от поставленных перед аудитором конкретными целями и задачами;

- **Раздел 3** «Особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф на основе лучшей практики проведения аудитов» на основе анализа и систематизации примеров лучшей практики проведения аудитов характеризует особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф в зависимости от того, какой этап управления чрезвычайными ситуациями (предупреждения, обеспечения готовности, экстренного реагирования или восстановления и реконструкции) будет находиться в фокусе аудиторской проверки. По каждому этапу управления чрезвычайными ситуациями в этом разделе представлены рекомендации по выбору цели, предмета и объектов аудита; определены возможные риски и даны рекомендации по соответствующим действиям аудиторов;

- **Раздел 4** «Особенности проведения международного аудита» уделяет внимание методологическому сопровождению проведения международного аудита, рассматривает вопросы и проблемы, с которыми сталкивались аудиторы при проведении совместных, параллельных, координированных аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, освещает примеры лучшей практики проведения международных аудитов.

Кроме того, документ содержит приложения «Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций».

Раздел 1. Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф

Глоссарий терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф, в соответствии с Терминологическим глоссарием UNISDR (Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий ООН), определяет термин «Бедствие» как «Событие, которое серьезно нарушает жизнь местных сообществ и общества, является причиной жертв среди населения, а также обширного материального, экономического или экологического ущерба и воздействия, которое превосходит способность сообщества или общества справиться с ним собственными силами».

Следует отметить, что в мире существует много определений термина «Бедствие/Катастрофа», разработанных и признанных различными институциями, что свидетельствует о сложности данного понятия и многообразии его проявлений. Однако существуют три определяющих фактора, по которым во всем мире катастрофы выделяются из множества природных и техногенных угроз – наличие человеческих жертв, значительный масштаб ущерба и неспособность сообщества или общества справиться с ними собственными силами.

В то же время катастрофы можно рассматривать, говоря медицинским языком, как «острое проявление» природных и техногенных угроз, которые при стечении определенных неблагоприятных обстоятельств (то есть в условиях чрезвычайной ситуации) могут приобрести катастрофический характер.

Анализ опроса, проведенного Специальной группой EUROSAI, показывает, что существуют определенные различия в классификации катастроф, зависящие от страны и исторически сложившихся понятий. Во всех странах существует деление на природные катастрофы – катастрофы, являющиеся следствием природной угрозы, воздействующей на человека (наводнения, штормы, ураганы, засухи, экстремальные температуры, лесные пожары, оползни, лавины, землетрясения, цунами, извержения вулкана) и катастрофы, связанные с деятельностью человека. В свою очередь, последние могут подразделяться, например, на техногенные или технологические (ядерные, промышленные, транспортные катастрофы, катастрофы, вызванные опасными материалами, пожары, взрывы), социальные (войны, эпидемии, терроризм) и экологические.

Следует отметить, что в настоящее время такие бедствия, как засухи, наводнения и циклоны неправомерно относить лишь к чисто «природным», поскольку их причинами является и деятельность человека, например, неправильное использование земель, непродуманные лесозаготовки. Поэтому актуальность приобретает термин «угроза социально-природного характера».

В соответствии с результатами опроса, проведенного среди ВОФК – членов Специальной группы EUROSAT, в Европе ущерб от техногенных катастроф намного серьезнее, чем от природных. Несмотря на общий высокий уровень технического развития и безопасности, число техногенных катастроф, количество человеческих жертв и величина экономических потерь от техногенных катастроф в Европе продолжает расти. Наибольшее количество техногенных катастроф за последние годы произошло в такой сфере экономики как транспорт и связь, на втором месте – строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, на третьем месте – промышленный комплекс. Наиболее распространенной причиной стихийных бедствий в Европе являются штормы, наводнения, пожары, хотя в некоторых странах случаются землетрясения и извержения вулканов. В исследовании, проведенном Программой ООН по окружающей среде ([Глобальная экологическая перспектива-3](#)), было отмечено, что в целом Европа страдает от бедствий меньше, чем многие развивающиеся страны, что связано с более высокой способностью «противостоять» таким ситуациям, т.е. возможностью на правительственном уровне подготовиться и отреагировать на происшествие.

Огромные отрицательные экономические, социально-психологические и политические последствия катастроф требуют постоянного противодействия этим угрозам. Это требует создания и постоянного усовершенствования системы, обеспечивающей предупреждение возможных катастроф, готовность, реагирование и мероприятия по восстановлению после катастрофы.

Существует множество документов, разработанных ООН, международными и национальными организациями, которые дают понимание природы катастроф и механизмов управления ими. Мы приводим перечень некоторых из них, которые, на наш взгляд, могут быть чрезвычайно полезными для ВОФК, планирующих проведение аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф:

- [Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин;](#)
- [Руководящие принципы для межучрежденческого планирования действий в чрезвычайных обстоятельствах для оказания гуманитарной помощи,](#) разработанные Межучрежденческим постоянным комитетом ООН (IASC);
- документы, размещенные на сайте [Инструментарий по реагированию и готовности к катастрофам](#) Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (ОСНА);
- документы, размещенные на сайте [Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий ООН](#) (UNISDR).

Предупреждение катастроф и обеспечение к ним готовности – это действия, предпринимаемые, пока катастрофа еще не произошла, и направленные на уменьшения вероятности и/или воздействия катастроф. В соответствии с [Терминологическим глоссарием UNISDR](#) готовность – это

знания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвидеть, реагировать и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий. Меры по предупреждению катастроф предполагают создание концепции и практические действия по снижению их риска посредством систематической работы, направленной на анализ и контроль причинных факторов катастроф, в том числе через снижение подверженности угрозам, уменьшение уязвимости населения и имущества, разумное управление земельными ресурсами и окружающей средой и повышение готовности к неблагоприятным событиям.

Механизмами предупреждения катастроф и обеспечения к ним готовности на уровне государства являются:

- понимание и оценка риска, включая анализ опасностей и анализ уязвимости/потенциала;

- развитие знаний, включая образование, обучение, исследования и осведомленность;

- создание соответствующей институциональной структуры, объединяющей организационные, политические, законодательные действия и действия сообщества;

- разработка и проведение мероприятий по экологическому управлению, землепользованию и планированию на уровне города и страны, защите жизненно важных объектов, применению науки и техники, партнерства и налаживания контактов, финансовых инструментов;

- создание и четкое функционирование системы предупреждения, включая прогнозирование, мониторинг и информирование;

- поддержание в готовности органов управления, сил и средств, предназначенных в случае катастрофы для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

На уровне отдельных объектов, таких как объекты повышенной опасности и жизненно-важные объекты, а также прилегающих территорий меры по предупреждению катастроф и обеспечению к ним готовности предполагают:

- эффективное и рациональное размещение объектов с точки зрения их природной и техногенной безопасности и безопасности населения;

- повышение технологической безопасности производственных процессов и эксплуатационной надежности оборудования;

- разработку и осуществление инженерно-технических мер по снижению возможных потерь и ущерба от чрезвычайных ситуаций (смягчению их возможных последствий);

- государственный контроль, экспертизу, мониторинг при строительстве и функционировании объектов;

- разработку действенных мер по обеспечению устойчивой жизнедеятельности на случай возникновения катастрофы.

Опыт показывает, что принятие эффективных мер по предупреждению и обеспечению готовности может предотвратить возникновение и развитие катастрофы или существенно уменьшить ее последствия.

Если, не смотря на все принятые меры по предупреждению катастрофы, катастрофа произошла, необходимо, чтобы были в максимально сжатые сроки предприняты меры по реагированию, а именно была предоставлена помощь аварийно-спасательных служб и государственная поддержка для спасения жизни людей, снижения вреда их здоровью, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения первоочередных потребностей пострадавшего населения. К мерам экстренного реагирования относят:

- создание национальной системы раннего предупреждения;
- анализ, оценку и сообщения об уровне, нанесенном катастрофой;
- постоянное информирование общественности;
- поисковые и спасательные работы;
- лечение и уход за пострадавшими;
- эвакуацию людей и животных;
- обеспечение пострадавших продовольствием, водой и жильем;
- обеспечение гигиенических и санитарно-профилактических мер;
- неотложную финансовую помощь пострадавшим;
- расчистку завалов;
- восстановление коммуникаций;
- аварийное строительство.

Эффективное управление на этапе экстренного реагирования предполагает комплексные и скоординированные действия государственных, неправительственных и частных организаций, в том числе международных.

Восстановление и реконструкция после катастрофы – это приведение в первоначальное состояние и, в случае необходимости, улучшение объектов, средств к существованию и условий жизни пострадавшего от катастрофы населения, включая работу по снижению факторов риска бедствий. Мероприятиями по восстановлению и реконструкции являются:

- восстановление основных служб и производственных предприятий;
- восстановление транспортной инфраструктуры;
- жилищное строительство;

- принятие мер для недопущения повторения катастрофы.

Анализ информации об аудитах, осуществленных высшими органами финансового контроля в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, показал, что в ходе аудитов ВОФК, как правило, охватывают все этапы управления катастрофами: предупреждение катастроф, обеспечение готовности к ним, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидация их последствий.

Предметом аудитов, проводимых в этой сфере, в зависимости от поставленной цели аудита и полномочий ВОФК, являются:

- нормативно-правовое регулирование в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, в том числе законы, решения правительств, положения соответствующих органов и служб;

- национальные и/или региональные стратегии в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф и специальные планы *снижения риска* катастроф;

- целевые программы в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф природного и техногенного характера и механизмы их реализации;

- финансовые и материальные ресурсы, выделенные и израсходованные на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, в том числе гуманитарная помощь;

- деятельность правительств, органов и служб в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, механизмы принятия решений, распределения обязанностей и координации между органами, ответственными за предупреждение, готовность, реагирование и преодоление последствий катастроф.

Раздел 2. Общая характеристика и типы аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф

Вся аудиторская деятельность должна осуществляться в рамках полномочий ВОФК (пункт 6(i) [ISSAI 100](#)).

Аудиты в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф не являются отдельным типом аудитов. Как и экологические аудиты (п.124 [Руководства по проведению аудитов с точки зрения охраны окружающей среды](#)), они не выходят за рамки аудита государственных финансов – финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности. В рамках данных типов аудитов они отличаются от других видов предметом аудита, направленностью поставленных целей и содержанием критериев для оценки выполнения поставленной цели. Общие подходы и методология их проведения зависят от конкретного типа аудита, выбранного для наилучшего раскрытия поставленной тематики – будет ли это финансовый аудит, аудит соответствия, аудит эффективности или комплексный, который одновременно в той или иной степени будет рассматривать вопросы соответствия, законности и эффективности.

Анализ аудитов по вопросам, связанным с катастрофами, информацию по которым предоставили ВОФК – члены Специальной группы, показал, что при широком представлении всех типов аудитов для раскрытия данной тематики наиболее распространенными типами аудита является аудит эффективности и комплексный аудит, являющийся комплексным объединением элементов и финансового аудита, и аудита соответствия, и аудита эффективности.

2.1. Финансовый аудит

Целью финансового аудита по вопросам катастроф является предоставление аудитором заключения о том, подготовлена ли финансовая отчетность объекта аудита, во всех существенных аспектах, в соответствии с концептуальной основой финансовой отчетности.

При проведении финансового аудита средств, выделяемых на этапах предупреждения катастроф, обеспечения готовности, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф, необходимо руководствоваться действующими стандартами проведения финансового аудита, в частности Руководящими принципами финансового аудита INTOSAI ([ISSAI 1000-2999](#)), а также национальными стандартами проведения финансового аудита.

Для аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, предметом аудита являются финансовая отчетность, бюджетные и внебюджетные средства, бухгалтерские балансы, главная книга,

другие регистры и данные бухгалтерского учета, документация о закупках, контракты, другие первичные документы, в части, имеющей отношение к выполнению функций по предупреждению катастроф, обеспечению готовности, экстренному реагированию, ликвидации последствий и обеспечению безопасности объектов.

Критерии финансового аудита в данной области, в принципе, не должны отличаться от критериев финансового аудита вообще. Особое внимание аудиторам необходимо уделить обоснованности и целевому использованию средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Кроме того, как и в случае экологического аудита (п.206 [Руководства по проведению аудитов с точки зрения охраны окружающей среды](#)), аудиторам, возможно, необходимо будет составить вывод о достоверности и надежности расчетов будущих расходов, обязательств и активов, оценить в финансовом измерении возможные или реальные последствия катастрофы.

2.2. Аудит соответствия

Аудит соответствия по вопросам катастроф ставит своей целью дать оценку соответствия деятельности объекта аудита нормативно-правовым актам (как национальным, так и международным), которые регулируют сферу предупреждения, готовности и ликвидации последствий как природных, так и техногенных катастроф.

При проведении данного типа аудитов необходимо учитывать действующие стандарты проведения аудита соответствия, такие как Руководящие принципы аудита соответствия INTOSAI ([ISSAI 4000-4200](#)), а также национальные стандарты проведения аудита соответствия.

Предметом аудита соответствия в контексте вопросов, связанных с катастрофами, могут быть:

- законы, концепции, стратегии по обеспечению предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф;
- нормативно-правовые акты (положения, уставы), которые регулируют деятельность объекта аудита в части функций по обеспечению готовности, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф;
- планы на случай чрезвычайной ситуации;
- порядки использования средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф;
- 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, в случае катастрофы, к увеличению объема ущерба и человеческим жертвам. Поэтому существенность (и цена) даже малейшего несоответствия может быть очень высока. Разумным подходом будет определить для норм, регулирующих проверяемую деятельность, их весомость, величина которой будет прямо пропорциональна масштабу возможных последствий в случае несоответствия, и в зависимости от этой весомости оценивать степень существенности при планировании и проведении аудита.

Как показывает практика осуществленных высшими органами финансового контроля аудитов, аудиты соответствия (как правило, в комплексе с аудитом эффективности) являются наиболее приемлемым типом аудитов при оценке соблюдения международных договоров в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.

2.3. Аудит эффективности

Аудит эффективности по вопросам катастроф ставит своей целью оценку результативности и эффективности выполнения государственными органами функций в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, действенности и результативности программ в данной области, а также продуктивности и экономности использования средств на обеспечение готовности к катастрофам на государственном, региональном и институциональном/организационном уровнях.

При проведении данного типа аудитов необходимо учитывать действующие стандарты проведения аудита эффективности, такие как Руководящие принципы аудита эффективности INTOSAI ([ISSAI 3000-3100](#)), а также национальные стандарты проведения аудита эффективности.

Предметом аудита эффективности в контексте вопросов, связанных с катастрофами, могут быть:

- национальные стратегии, программы в области предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных 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 катастроф;
- организация службы информирования и предупреждения;
- организация деятельности спасательных служб;
- программы тренингов для персонала и населения на случай возникновения чрезвычайных ситуаций;
- средства, выделенные на обеспечение готовности государства к катастрофам;
- средства, выделенные для преодоления последствий катастроф, в том числе средства, выделенные на восстановление и реконструкцию инфраструктуры и т.п.

2.4. Комплексный аудит

Как уже отмечалось выше, комплексный аудит включает в большей или меньшей мере элементы и финансового аудита, и аудита соответствия, и аудита эффективности. Такое объединение разных подходов позволяет рассмотреть изучаемый вопрос в целом, выработать всестороннее видение проблемы с точки зрения финансирования, законодательного обеспечения, задействованных механизмов реализации и организационных структур.

Раздел 3. Особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф на основе лучшей практики проведения аудитов

3.1. Аудит предупреждения катастроф и обеспечения готовности

Политика каждой страны и мирового сообщества в целом должна в обязательном порядке включать меры по предотвращению и ликвидации последствий катастроф. Это необходимо для обеспечения устойчивого развития и социально-экономической стабильности наших государств. До недавнего времени большая часть стран пыталась сократить риски, связанные с катастрофами, уделяя особое внимание мерам по ликвидации последствий, восстановлению, обеспечению базовых потребностей пострадавшего населения. Тем не менее, рост количества катастроф и размера вызываемых ими потерь ставит перед нами новую задачу: задачу прогнозирования и предупреждения, поскольку, как показывает анализ лучшей мировой практики по материалам представленных европейскими аудиторами отчетов и докладов, предупреждение катастроф обходится государству намного дешевле, чем ликвидация их последствий и восстановление.

Необходимым условием эффективного предупреждения катастроф является систематическое информирование правительств об их частоте, интенсивности и основных причинах. Аргументы, призванные побудить администрацию к выделению ресурсов из государственного бюджета на предупреждение и митигацию возможных последствий, должны быть убедительными и научно обоснованными.

Поэтому Высшие органы финансового контроля, проводя мониторинг и контроль процесса управления чрезвычайными ситуациями, особое внимание должны уделять аудитам в сфере предупреждения катастроф и обеспечения готовности к будущим катастрофам.

Исходя из результатов опроса среди членов специальной группы по вопросам катастроф и анализа аудитов, размещенных в базе аудитов предотвращения и ликвидации последствий катастроф, вопросы предупреждения катастроф и обеспечения к ним готовности находятся под пристальным вниманием Высших органов финансового контроля – членов EUROSAI.

Аудиты предупреждения катастроф и обеспечения готовности могут концентрировать свое внимание на различных уровнях:

➤ Международный уровень

Аудиты этого уровня ставят своей целью оценку выполнения международных договоров в области предупреждения и митигации последствий природных и техногенных катастроф.

Для проведения данных аудитов необходимо определить, какие международные договора в указанной области были ратифицированы или приняты государством. Подробный алгоритм выбора темы аудита описан в документе [«Аудит международных экологических договоров»](#), разработанном Рабочей группой по экологическому аудиту INTOSAI (2001 год).

Аудиты соблюдения международных договоров могут быть проведены как аудит соответствия, аудит эффективности или комплексный аудит. Конкретный выбор типа аудита зависит от мандата каждого высшего органа финансового контроля.

Основными направлениями проведения данных аудитов могут быть:

- соблюдение ответственными государственными органами возложенных обязательств в рамках заключенного договора;
- создание действенных механизмов реализации выполнения международных договоров в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- эффективность контрольной деятельности за соблюдением требований международных договоров.

Практика проведения аудитов выполнения обязательств в рамках международного договора в области предупреждения и митигации последствий катастроф показала, что обычно основными объектами аудита выступают:

- центральный орган исполнительной власти, координатор мероприятий по выполнению обязательств государства в рамках международного договора;
- центральные и местные органы исполнительной власти, ответственные за обеспечение выполнения требований международного договора и внедрение предусмотренных им механизмов;
- органы государственного управления, задачами которых являются организация сбора, обработки данных наблюдений, статистических данных, их надлежащее использование на национальном и международном уровнях и другое.

Примером подобного аудита может быть [Аудит EUROSАI по изменению климата](#), в котором участвовали ВОФК - члены рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту.

Целью данного аудита было дать оценку действиям, предпринятым государствами участвующих ВОФК, по выполнению обязательств в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киотского протокола к данной Конвенции, Директивы 2003/87/ЕС,

устанавливающей схемы разрешенной торговли выбросами парниковых газов для стран Евросоюза, и требований национального законодательства в сфере изменений климата.

Масштаб аудита охватывал основные обязательства, касающиеся:

- выполнения наблюдений за изменениями климата и их последствиями;
- мер, принятых для сдерживания изменений климата;
- прогнозирования и оценок реальных уровней выбросов и поглощения парниковых газов;
- предоставления отчетов о результатах мер, предпринятых для сдерживания изменений климата.

Аудит «Трансграничное перемещение отходов между Украиной, Словацкой Республикой и Республикой Польша за период 2004 г. – I полугодие 2007 г. в рамках выполнения требований Базельской конвенции» также поднимал вопросы международного уровня. Его целью было дать оценку состоянию выполнения Украиной, Словацкой Республикой и Республикой Польша требований Базельской конвенции о контроле трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, соответствующих норм Европейского Союза и национального законодательства, а именно:

- законности выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов, а также законности и эффективности контрольной деятельности, которая осуществлялась в данной сфере,
- законности и эффективности действия контрольных мероприятий, которые применялись с целью выявления случаев нелегальной трансграничной перевозки отходов.

Основные направления, которые были рассмотрены в процессе аудита и нашли отражение в Выводах по результатам аудита:

- определение компетентных органов для выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов, приведение национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции, определение процедур выдачи разрешений на международную перевозку отходов;
- создание надежной и эффективной системы контроля, определение форм и способа осуществления контроля над процедурой выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов;
- деятельность органов, в компетенцию которых входит выдача разрешений на трансграничную перевозку отходов;
- деятельность органов, в компетенцию которых входит контроль трансграничной перевозки опасных отходов;

- наличие координации деятельности и сотрудничества между органами, которые выдают разрешения, и службами контроля за выполнением этих разрешений, достаточность материально-технической базы для осуществления контроля трансграничной перевозки отходов.

Аудит противопаводковой готовности региона Верхней Тисы был посвящен проверке выполнения Соглашения между Правительством Украины и Правительством Венгерской Республики по вопросам водного хозяйства на пограничных водах. Основные вопросы, которые были рассмотрены в ходе аудита, были:

- налаженность и уровень сотрудничества на приграничных водах;
- наличие противопаводковых систем;
- концепции развития противопаводковой защиты;
- дальнейшее развитие смежных систем внутренних вод, внедрение совместных планов по локализации паводков и наводнений;
- система наблюдения, сигнализации и прогнозирования;
- совместные исследования, связанные с предупреждением паводков;
- проекты международного финансирования, двух- и многостороннее сотрудничество.

Обобщая опыт, приобретенный при проведении аудитов природных и техногенных катастроф, Государственный аудиторский офис Венгрии акцентировал внимание на полезности применения нисходящего принципа в таких аудитах, которые охватывают широкую и сложную область с многими участниками. Аудит стартует с «высшего уровня» – различных национальных стратегий, законов, их положений и требований, а затем «перемещается вниз» к системам управления и контроля, установленным правилам, предоставленным услугам. В таких аудитах при «перемещении вниз» должна всегда отслеживаться граница между последующими иерархическими уровнями. Нисходящий принцип также применим к организационной иерархии. Сначала нужно проверить верхний уровень координации, регулирования, деятельности, а затем двигаться вниз к министерствам, правительственным секторам и уже потом – к организациям и институтам нижнего уровня.

Кроме затронутых вопросов, аудиты предупреждения катастроф и обеспечения готовности международного уровня могут рассматривать и другие вопросы межгосударственного взаимодействия, например, деятельность по разработке и реализации межгосударственных целевых и научно-технических программ по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций, включая вопросы защиты населения, материальных и культурных ценностей, окружающей среды.

➤ Общегосударственный уровень

Целью данных аудитов является оценка системы национальной защиты, включая организацию по преодолению последствий природных и техногенных катастроф.

Аудиты этого уровня могут охватывать как всю общегосударственную систему предупреждения и обеспечения готовности к катастрофам, так и отдельные ее подсистемы.

Тема аудита выбирается, исходя из перечня наиболее возможных катастроф, ранжированных в зависимости от их вероятности возникновения, объемов ресурсов, использованных на предупреждение и обеспечение готовности государства, а также предполагаемого масштаба последствий.

Для выполнения указанной цели ВОФК могут сконцентрировать свое внимание на выполнении следующих задач:

- оценка механизмов принятия решений и распределения обязанностей между органами, ответственными за предупреждение, готовность, реагирование и преодоление последствий катастроф;

- оценка степени достижения результатов государственной политики, государственных целевых и бюджетных программ в сфере предупреждения и обеспечения готовности к катастрофам;

- оценка целесообразности, достаточности, законности при выделении средств на предупреждение катастроф и обеспечения готовности к ним и законности, экономности и результативности их использования.

Объектами аудита могут быть правительства, органы центральной исполнительной власти, ответственные за реализацию государственной политики в сфере предупреждения катастроф, обеспечения готовности, реагирования и ликвидации последствий катастроф, их структурные подразделения, распорядители и получатели средств, которые направляются на обеспечение государственной системы предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации.

Если рассматривать отдельные этапы функционирования общегосударственной системы предупреждения катастроф и обеспечения готовности, то можно выделить следующие направления, которые могут быть темами аудитов данного уровня:

- оценка состояния планирования мероприятий по предупреждению катастроф и митигации их последствий;

- оценка организации и функционирования системы мониторинга и прогнозирования катастроф на региональном и институциональном/организационном уровне;

- оценка эффективности управления риском катастроф;

- оценка обучающих программ и тренингов, касающихся защиты населения;

- оценка систем раннего оповещения и вмешательства;
- оценка финансового менеджмента при выполнении мероприятий по предупреждению катастроф и митигации их последствий.

Целью аудита Эстонского национального аудиторского офиса [«Готовность Эстонии к чрезвычайным ситуациям»](#) было оценить готовность государства к чрезвычайным ситуациям, являющихся следствием птичьего гриппа, пандемического гриппа, чрезвычайным загрязнением морской среды, авариям при транспортировке, в том числе опасных химикатов, и дать рекомендации для повышения уровня готовности.

Оценка готовности к чрезвычайным ситуациям основывалась на следующих вопросах и критериях:

1. Корректна ли оценка чрезвычайной ситуации?

1.1. Было ли определено, где, почему и когда может возникнуть чрезвычайная ситуация?

1.2. Была ли корректной оценка вероятности чрезвычайной ситуации и степени ее последствий?

2. Корректны ли планы на случай чрезвычайных обстоятельств?

2.1. Есть ли четкое распределение обязанностей (кто, что, как и когда)?

2.2. Были ли определены необходимые ресурсы и службы?

2.3. Регулярно ли оценивается, тестируется и улучшается план?

3. Созданы ли условия для выполнения плана?

3.1. Обеспечены ли необходимые ресурсы (финансовые, материальные ресурсы и персонал)?

3.2. Были ли приняты меры для закупки необходимых ресурсов, которых нет в наличии?

3.3. Доступны ли все ресурсы по требованию?

В Отчете Счетной палаты Болгарии о результатах [Аудита организации деятельности Министерства государственной политики в области бедствий и аварий по преодолению последствий бедствий и аварий за период от 01.07.2006г. до 30.06.2007г.](#) оценка деятельности министерства по устранению последствий катастроф, а также их предотвращению осуществлялась на основании следующих критериев:

1. Наличие эффективной организации в отношении восприятия управленческой политики, целесообразности и действенности управленческих решений с точки зрения имеющихся ресурсов и задач, необходимых для успешного осуществления мероприятий по предотвращению последствий стихийных бедствий и аварий.

2. Наличие эффективной организации рабочих процессов на горизонтальном и вертикальном уровнях для принятия превентивных мер и их реализации (сбор данных о потенциально опасных объектах, экспертиза состояния безопасности, организация регистрации и реагирования на катастрофы, система раннего предупреждения и оповещения, проведение учебных мероприятий и практических занятий и т.д.).

3. Соответствие поставленных целей целям, предусмотренным в действующем законодательстве, в контексте их соответствия полномочиям и приоритетам МЧС.

4. Наличие эффективной координации деятельности ответственных структурных подразделений Министерства и других органов по предотвращению последствий стихийных бедствий и аварий.

Целью аудита Национального аудиторского офиса Великобритании [«Ящур: применение опыта»](#) было исследовать меры, принятые Министерством по вопросам окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства на выполнение рекомендаций бюджетного комитета Парламента Великобритании, представленных в Отчете о вспышке ящура 2001 года, для:

- минимизации возможности будущих вспышек ящура;
- предупреждения любых вспышек болезней, переходящих в эпидемию;
- контроллинга стоимости будущих вспышек болезней.

В ходе аудита были рассмотрены меры по предупреждению и готовности к будущим эпидемиям, принятые Министерством: политика в области охраны здоровья животных для уменьшения риска вспышек болезней, планирование на случай чрезвычайных ситуаций, обучение персонала, проведение вакцинации, ведение диалога с заинтересованными сторонами и заключение договоров с поставщиками для обеспечения необходимых ресурсов для борьбы с будущими вспышками болезни, стратегия контроля Министерства за заболеваниями, контроллинг стоимости будущих вспышек болезней. Также было исследовано, как Министерство справилось с вопросами, которые остались после эпидемии 2001 года, а именно окончательными расчетами с некоторыми поставщиками.

Основываясь на опыте проведения аудита, Национальным аудиторским офисом Великобритании были даны следующие советы:

- полезно для проведения таких аудитов учесть уроки, полученные во время подобных катастроф в других странах, или во время катастроф других типов;

- важно, чтобы аудиты катастроф, по возможности, учитывали мнение множества различных участников, а не только непосредственно пострадавших. В этом отчете, например, непосредственными пострадавшими были фермеры и продуктовые магазины, однако, представители других профессий, таких как туристическая индустрия, тоже были задействованы.

Национальным аудиторским офисом Швеции в 2008 году был осуществлен аудит «Кризис-менеджмент правительства и управление готовностью общества к серьезным чрезвычайным ситуациям (2008:9)».

Была сделана оценка достаточности мер правительства для предотвращения крупных чрезвычайных ситуаций в обществе, а также того, осуществляет ли правительство действия для обеспечения надлежащего управления в случае возникновения крупных чрезвычайных ситуаций, влияющих на важнейшие функции общества.

Были рассмотрены следующие области:

- готовность к ядерной аварии;
- безопасность гидроэлектростанций;
- преодоление обширных сбоев в энергоснабжении;
- готовность к чрезвычайным ситуациям в платежной системе;
- готовности к пандемии;
- безопасность питьевой воды.

Общие вопросы аудита были разбиты на следующие вопросы:

Государственный контроль посредством распределения обязанностей, а также задач и требований

1. Разработало ли правительство обязанности и формы сотрудничества для организаций, муниципалитетов и частных предприятий, чтобы общество могло адекватно предотвращать и преодолевать серьезные инциденты, которые могли бы привести к социальному кризису?

2. Установило ли правительство четкие цели и требования для готовности общества предотвращать и преодолевать серьезные социальные кризисы?

Государственный контроль в области мониторинга, оценки и действий

3. Обеспечило ли правительство проведение ответственными органами анализа риска и уязвимости, который дает возможность обществу надлежащим образом предотвращать и преодолевать серьезные кризисы важных социальных функций?

4. Установило ли правительство эффективный процесс анализа и устранения угроз национального значения для осуществления важных социальных функций?

5. Имеет ли правительство, посредством надзора и контроля, основу для оценки готовности при рассмотрении важных социальных функций?

Готовность правительства к чрезвычайным ситуациям и кризис-менеджмент

6. Подготовлено ли правительство надлежащим образом к преодолению обширного социального кризиса?

При проведении аудитов предупреждения катастроф и готовности государства к катастрофам ВОФК могут столкнуться с проблемой получения, обработки и дальнейшего опубликования информации, которая является государственной тайной (в сфере гражданской обороны, защиты от терроризма и т.п.) или конфиденциальной информацией. Данная информация требует особого обращения и, возможно, предоставления гарантий со стороны аудиторов касательно невключения данной информации в отчет или включения подтверждающих данных только в обобщенном виде.

➤ **Региональный уровень**

В принципе, цели и задачи таких аудитов могут быть идентичными целям и задачам аудитов общегосударственного уровня.

Анализ отчетов по результатам этих аудитов выделил следующие основные объекты аудита данного уровня:

- центральный орган исполнительной власти, ответственный за руководство и контроль в изучаемой области;
- институции, контролируемые центральным органом исполнительной власти, обеспечивающие выполнение мероприятий по предупреждению и митигации последствий природных и техногенных катастроф на региональном уровне;
- местные органы власти проверяемых регионов.

При проведении аудита этого уровня могут подниматься вопросы, касающихся приграничных регионов нескольких государств.

В 2006 году ВОФК Венгрии, Словении и Австрии был осуществлен [Совместный аудит по вопросам охраны окружающей среды и сохранения природы в приграничной области Венгрии, Словении и Австрии](#). Главные направления данного аудита:

- качество воды рек, подземных вод, почвы и естественной среды;
- положение в сфере сброса сточных вод;
- результативность мер, предпринятых соответствующими органами для поддержки защиты окружающей среды, и использования средств;
- недостатки и потребность в дальнейших мерах.

В этом аудите особое внимание было уделено трансграничному сотрудничеству компетентных органов трех государств в сфере охраны окружающей среды.

Государственный аудиторский офис Венгрии, основываясь на результатах данного аудита, подчеркнул, что основное внимание должно быть уделено аудитам эффективности превентивных мер и систем, таких как усовершенствование системы прогнозирования погоды, установка совместными усилиями нескольких стран оборудования для прогнозирования

наводнений и деятельность по определению и предотвращению разлива рек, включая измерения качества воды и регулярный обмен данными. Другим приоритетным направлением является аудит деятельности, которая в конечном счете способствует сохранению, развитию и модернизации «средств управления наводнениями», включая оборудование, персонал и его компетентность.

Счетной палатой Республики Болгария в 2011 году был осуществлен [Аудит проекта «Защита населения и предотвращение риска оползней в муниципалитете Родопи», финансируемого за счет Оперативной программы «Региональное развитие».](#)

Объектом аудита был муниципалитет Родопи – получатель грантового контракта. Муниципалитет Родопи является юридическим лицом, главным распорядителем и административно-территориальной единицей, в которой осуществляется местное самоуправление.

Целью аудита была оценка законности административных решений по реализации проекта «Защита населения и предотвращение повышенного риска оползней в муниципалитете Родопи», а также оценка эффективности функционирования систем финансового управления и контроля при осуществлении проекта.

При проведении аудита были изучены с точки зрения эффективности функционирования механизмы управления проектом, системы финансирования и отчетности об использовании средств, система мониторинга и контроля, а также было проверено соблюдение законодательства о закупках.

➤ **Институциональный/организационный уровень**

Чрезвычайная ситуация, связанная с одним конкретным объектом, может стать катастрофой национального масштаба. Ярким примером этого является Чернобыльская катастрофа.

Целью данных аудитов является оценка состояния объекта с точки зрения предупреждения возникновения возможной природной или техногенной катастрофы. Эта цель может быть единственной целью аудита, но, зачастую, данная оценка является одной из подцелей при общей оценке законности и эффективности деятельности объекта аудита и использования средств на выполнение его функций и задач.

Эти аудиты фокусируются на следующих аспектах:

- оценка соответствия деятельности объекта требованиям природоохранного законодательства и нормам технического регламента и техники безопасности;

- оценка степени влияния объекта на окружающую природную среду и жизнедеятельность людей;

- оценка эффективности, полноты и обоснованности мероприятий по охране окружающей природной среды и достижению требуемого уровня безопасности, которые проводятся на объекте.

Кроме того, при аудите конкретного объекта целесообразно дать оценку деятельности государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за состоянием безопасности объекта.

Объекты аудита могут быть выбраны, исходя из перечня так называемых «горячих точек» (потенциально опасных объектов), с учетом их приоритетов с точки зрения степени возможного воздействия на жизнь и здоровье людей и состояние окружающей среды:

- объекты повышенной опасности, которые могут быть причинами как природной, так и техногенной катастроф (объекты энергетики, нефте-, газопроводы, химические заводы, полигоны отходов, хвостохранилища, шламонакопители, военные базы и т.п.);

- жизненно-важные объекты (значительные экосистемы, туннели, плотины, станции водоподготовки, водосборы и т.п.).

В каждой стране перечень «горячих точек» (потенциально опасных объектов), как правило, сформирован национальными экспертами на основе официальных данных мониторинга.

Программой охраны окружающей среды ООН ([Глобальная экологическая перспектива-3](#)) был осуществлен анализ крупных промышленных катастроф, в результате которого было выявлено, что двумя наиболее распространенными непосредственными причинами их возникновения служат неисправность оборудования и ошибки операторов, но в основе все же лежит низкий уровень безопасности и несоответствие технологий стандартам охраны окружающей среды. Еще одним влияющим фактором является старое оборудование, поскольку вероятность возникновения аварии в результате его износа повышается с течением времени. Недостаток средств, направляемых на безопасность и охрану окружающей среды, и работа предприятий, израсходовавших свои расчетные ресурсы, часто являются результатом давления со стороны акционеров, желающих повысить прибыльность своих вложений, но подобный подход может привести к крупным потерям в долгосрочной перспективе. Однако обнаруживаются пробелы и в области управления и контроля.

Кроме того, при определении и анализе рисков на «горячих точках» следует учесть, что причиной катастроф могут выступать не только вышеперечисленные техногенные факторы, но и природные угрозы, такие как смещение грунта, наводнения и другие.

3.2. Аудит этапа экстренного реагирования

Аудиты, дающие оценку предпринятым действиям и финансированию на этапе экстренного реагирования на возникшую катастрофу, зачастую дополнительно охватывают либо этап готовности, либо этап восстановления от последствий произошедшей катастрофы.

Целью аудитов этапа экстренного реагирования может быть:

- оценка прозрачности поступлений и их целевого и эффективного использования во время или непосредственно после катастрофы на проведение мероприятий, включающих аварийно-спасательные и другие безотлагательные работы, направленные на прекращение действия опасных факторов, спасание жизни и сохранение здоровья людей, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций техногенного и естественного характера;

- оценка законности и эффективности действий правительств, центральных и региональных органов, ответственных за реагирование в чрезвычайных ситуациях.

Кроме того, одной из задач аудиторов может быть оценка эффективности и возможности реализации мер, принятых для предупреждения возникновения катастрофы и митигации их последствий, в том числе планов на случай чрезвычайной ситуации, нахождение недостатков таких мер при проверке в реальных условиях. Поэтому логично, когда рекомендации по результатам данных аудитов направлены на улучшение степени предупреждения и готовности к катастрофам, которые могут произойти в будущем.

Одной из проблем, с которыми могут столкнуться аудиторы, является получение доступа к засекреченной информации, которая является государственной или коммерческой тайной, что требует гарантирования со стороны аудиторов невключения данной информации в отчет или включения подтверждающих данных только в обобщенном виде.

[Специальный отчет Европейского суда аудиторов № 3/2008 «Фонд солидарности Европейского Союза: насколько он быстр, эффективен и гибок»](#) был посвящен ответу на следующие вопросы:

(а) Обеспечивает ли Фонд быстрое реагирование своим заявителям, в том числе, государствам или регионам, которые потерпели от катастрофы? (Сколько времени проходит с момента катастрофы до получения помощи? Какие факторы объясняют различия во времени, затраченном на получение помощи из Фонда? Показывает ли фактически затраченное время, что Фонд обеспечил быстрое реагирование на заявки о получении помощи?);

(b) Было ли предоставление помощи эффективным? (Соотношение между общей стоимостью расходов на управление Фондом и суммой предоставленной помощи);

(с) Было ли реагирование Фонда на поданные заявления гибким в рамках соблюдения принципа беспристрастной обработки? (Как Фонд реагирует на региональные катастрофы? Не ставит ли принцип расчета грантов под сомнение справедливое рассмотрение грантов, выделенных на региональные катастрофы?);

(d) Довольны ли заявители деятельностью Фонда?

Аудит был проведен посредством интервью, изучения документов Европейской Комиссии и анализа собранных данных. Кроме того, был проведен электронный опрос 37 заявителей из 41 в 17 государствах, которые обращались в Фонд за помощью.

[Специальный отчет Европейского суда аудиторов № 3/2006 «Гуманитарная помощь Европейской Комиссии, связанная с цунами»](#) рассмотрел следующие вопросы:

(a) Было ли реагирование Европейской Комиссии на цунами достаточно быстрым и надлежащим?

(b) Были ли действия Генерального Директората Службы оказания гуманитарной помощи Европейской Комиссии (DG ECHO) эффективно скоординированы с действиями других служб Европейской Комиссии, международных организаций и других стран?

(с) Были ли DG ECHO разработаны процедуры, гарантирующие, что проекты, реализованные партнерами, были выполнены компетентно, своевременно и эффективно?

(d) Достигли ли проекты, реализованные партнерами DG ECHO, ожидаемых результатов и были ли действия, направленные на реабилитацию, экологически безопасными?

Аудит основывался на анализе документации, интервью, ознакомительных визитах и обзоре других аудитов и оценок. Системы управления, мониторинга и контроля DG ECHO были оценены на уровне штаб-квартиры и подтверждены посещениями местных отделений, партнеров и проектов в Шри-Ланке и Индонезии.

Отчет о результатах совместного аудита [«Уроки подотчетности, прозрачности и проведения аудита помощи, связанной с цунами»](#), осуществленного членами Рабочей группы INTOSAI по подотчетности и проведению аудита помощи, связанной с катастрофами, ставил своей целью ответ на следующий вопрос: какой опыт можно извлечь из цунами и других катастроф касательно подотчетности, информационной прозрачности и проведения аудита, чтобы лучше подготовиться к другим катастрофам?

Данный аудит охватывал множество вопросов: сложность сектора, связанного с помощью; отсутствие информационной прозрачности и контроля помощи, связанной с цунами на международном и национальном уровнях;

отсутствие единой информации в базах данных координации помощи и отчетности правительств, неправительственных и международных организаций; подотчетность и полномочия на проведение аудита; отсутствие взаимодействия и координирования при проведении аудита; дополнительная выгода от использования географических данных в аудитах помощи, связанной с катастрофами.

В Отчете были определены вопросы, по которым доноры и реципиенты помощи, связанной с катастрофами, хотели бы получить гарантии и которые могут быть критериями аудита:

- была ли предоставлена обещанная помощь (доверие)?
- была ли использована предоставленная помощь на предназначенные цели (законность)?
- была ли потрачена предоставленная помощь наиболее эффективно (эффективность)?
- была ли потрачена предоставленная помощь наиболее результативно (результативность)?

Целью аудита [«Реагирование Великобритании на землетрясение в Южной Азии»](#), проведенного Национальным аудиторским офисом Великобритании, была оценка эффективности реагирования правительства, его взаимодействия с Комитетом по ликвидации последствий стихийных бедствий и организациями, которые ими финансируются.

Были проведены интервью и проверена документация, касающаяся реагирования на землетрясение, организаций, которые являются членами Комитета по ликвидации последствий стихийных бедствий (DEC) по вопросам планирования, деятельности (включая закупки, снабжение и движение средств Министерства международного развития (DFID)), финансового менеджмента и оценивания, интервью с персоналом DFID, проверены соответствующие документы, включая стратегии и оценки отклика на землетрясение, финансовые и другие отчеты, предоставленные DFID членами DEC, также получавшими финансирование от DFID. Была осуществлена поездка в Пакистан, где состоялись интервью с представителями Министерства международного развития Пакистана, членом DEC, правительства Пакистана, Организации Объединенных Наций.

При проведении аудита экстренного реагирования нельзя сбрасывать со счетов риск коррупции в сфере гуманитарной помощи. Для определения факторов, которые могут сигнализировать о коррупции, аудиторам могут быть чрезвычайно полезны исследования [Transparency International](#), в частности [«Предотвращение коррупции в гуманитарных операциях»](#), [«Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи»](#), [«Отображение рисков коррупции в гуманитарной деятельности»](#) и другие.

3.3. Аудит этапа восстановления и реконструкции

Аудиты этапа восстановления и реконструкции, обычно, являются логичным продолжением аудита этапа экстренного реагирования.

Своей основной целью они ставят:

- оценку законности, эффективности, результативности и экономности использования средств на восстановление страны или пострадавшего района после катастрофы (реабилитацию и реконструкцию зданий, восстановление транспортной инфраструктуры и т.п.);
- оценку эффективности и законности деятельности органов, ответственных за восстановление после катастрофы;
- оценку эффективности и результативности реализации программ, направленных на восстановление и реконструкцию после катастрофы.

Кроме того, они могут предполагать исследование, как был учтен опыт, приобретенный при преодолении произошедшей катастрофы, для усиления готовности к будущим катастрофам и снижения факторов риска.

В сфере восстановления и реконструкции после катастрофы высока вероятность возникновения коррупционных рисков, которые обязаны принимать во внимание аудиторы при планировании и проведении аудитов данного этапа.

Высшими органами финансового контроля Украины, Германии, Швейцарии, Польши, Российской Федерации, Словакии и Европейским судом аудиторов, исходя из необходимости преодоления последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции, повышения экологической и радиационной безопасности в Европе и эффективного решения проблем, связанных с превращением объекта «Укрытие» в экологически безопасную систему, был осуществлен [Международный координированный аудит Чернобыльского фонда «Укрытие»](#). Целью аудита было определение фактического состояния дел касательно нормативно-правового, организационного и финансового обеспечения снятия с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращения разрушенного 4-го энергоблока АЭС на экологически безопасную систему.

Аудит был посвящен следующим вопросам:

- проверка национальных взносов и пожертвований в Чернобыльский фонд «Укрытие» на соответствие грантовым соглашениям;
- анализ деятельности Ассамблеи доноров в части эффективного контроля операций Фонда;
- анализ годовой финансовой отчетности Европейского банка реконструкции и развития, предоставленной членам Ассамблеи доноров.

Основные направления, которые были рассмотрены в процессе аудита и нашли отражение в Выводах по результатам аудита:

- состояние межгосударственного сотрудничества, направленного на создание Чернобыльского фонда «Укрытие»;
- пополнение Фонда соответствующими финансовыми взносами;
- действия Украины, направленные на снятие с эксплуатации Чернобыльской АЭС;
- обеспечение выполнения в установленные сроки работ, предусмотренных Планом осуществления мероприятий на объекте «Укрытие», и их финансирования, в частности введения в эксплуатацию завода по переработке жидких радиоактивных отходов, Хранилища отработанного ядерного топлива-2, отдельных объектов промышленного комплекса по обращению с твердыми радиоактивными отходами, предназначенного для извлечения твердых радиоактивных отходов, их переработки, упаковки и временного хранения;
- уровень управления средствами международной технической помощи, которая направляется через ЕБРР на выполнение мероприятий по снятию с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращению ее четвертого энергоблока на экологически безопасную систему;
- деятельность Ассамблеи доноров в части контроля операций Фонда и результативности выполнения задач.

Счетной палатой Российской Федерации *контроль за использованием государственных средств, выделенных на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС*, осуществляется в три этапа:

- предварительный контроль при подготовке проекта федерального бюджета Российской Федерации на следующие годы. Проверяются объемы бюджетных средств на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС, предусмотренных в проекте бюджетов на следующие годы, и их соответствие заданию Программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года».
- текущий контроль в ходе исполнения федерального бюджета Российской Федерации текущего года. Проверяется своевременность и ритмичность финансирования объемов, утвержденных бюджетом на соответствующий год, на основании квартальной отчетности Министерства финансов Российской Федерации и государственных заказчиков Программы.
- последующий контроль при проверке исполнения федерального бюджета Российской Федерации за истекший год, а также при проведении проверок использования государственных средств, выделенных на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС непосредственно у государственных заказчиков Программы и получателей этих средств.

Критерии контроля:

- полнота и своевременность финансирования расходов на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС и их соответствие заданию Программы;
- соблюдение нормативных правовых актов при заключении государственных контрактов на выполнение работ, оказание услуг и поставки техники и оборудования;
- соответствие заданиям Программы сроков ввода в эксплуатацию объектов и оборудования;
- соответствие выполненных работ по строительству объектов, поставки оборудования заключенным контрактам и данным первичных бухгалтерских документов;
- достижение целей, предусмотренных Программой, а также их выполнение в количественных показателях.

В 2011 году Счетной палатой Российской Федерации была проведена [Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года».](#)

Целью программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года» было преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» в 1957 году и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча в 1949-1956 годах.

Оценка результативности и эффективности расходования бюджетных средств осуществлялась по следующим показателям:

- доля подвергшихся радиоактивному воздействию граждан, получивших стационарную медицинскую помощь;
- доля подвергшихся радиоактивному воздействию граждан, получивших консультативную медицинскую помощь;
- снижение средней площади лесных пожаров в зонах отчуждения и отселения;
- увеличение площади лесов, возвращенных в хозяйственный оборот.

Кроме того, используя опыт проведения тематических проверок расходования бюджетных средств, направляемых на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий, Счетной палатой Российской Федерации были разработаны такие критерии оценки, как:

- наличие и достаточность нормативно-правового обеспечения функционирования органов исполнительной власти всех уровней, субъектов хозяйствования в той сфере, где произошла чрезвычайная ситуация;

- степень готовности сил и средств для действий в особых условиях, а также при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- уровень материально-технического обеспечения специальных подразделений, выполняющих свои функции в условиях чрезвычайных ситуаций;
- достаточность и своевременность выделения финансовых ресурсов для оказания материальной помощи пострадавшим, восстановления жилья и инфраструктуры;
- своевременность принятия решений органами государственной власти по обеспечению аварийно-спасательных работ, по прекращению действия опасных факторов, локализацию зон чрезвычайных ситуаций, спасение жизни и сохранение здоровья людей.

Основными вопросами, которые подняты в [Специальном отчете Европейского суда аудиторов № 6/2008 «Реабилитационная помощь Европейской Комиссии, связанная с цунами и ураганом Митч»](#) с целью оценить деятельность Комиссии в управлении реабилитационной помощью, связанной с ураганом Митч и цунами, были:

- (a) адекватно ли Европейская Комиссия определила реабилитационные потребности пострадавших от стихийных бедствий?
- (b) гарантируют ли процедуры, применяемые Комиссией, своевременность и эффективность предоставления помощи?
- (c) достигли ли проекты ожидаемых результатов, включая установление удовлетворительной связи между краткосрочной гуманитарной помощью и долгосрочным восстановлением?

Целью аудита Высшего аудиторского офиса Чешской Республики [«Средства, выделенные на восстановление транспортной инфраструктуры, поврежденной наводнением 2002 года»](#) было исследование управления средствами, выделенными из государственного бюджета и Государственного фонда транспортной инфраструктуры на программы реконструкции 22 объектов. Аудит охватывал 105 проектов, т.е. 18% всех проектов, направленных на ликвидацию повреждений в железнодорожном, автомобильном и водном транспорте. Обобщая опыт, полученный при проведении аудита, аудиторы акцентировали внимание на высоких рисках нецелевого использования средств (средства, выделенные на устранение последствий наводнений, могут использоваться для реконструкции повреждений, вызванных некачественными ремонтными работами и техническим обслуживанием); утверждения проектов без необходимых документов и проверки на соответствие определенным параметрам.

Раздел 4. Особенности проведения международного аудита

Как показали результаты опроса, проведенного среди членов Специальной группы EUROSAI, значительная часть аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф являются международными, что подтверждает как трансграничный характер последствий катастроф, так и необходимость совместных, скоординированных действий правительств в указанной сфере и совместного контроля над результативностью этих действий, эффективностью и законностью использования выделенных средств. Международные аудиты можно поделить на следующие виды:

1) аудиты выполнения международных договоров, охватывающих вопросы охраны окружающей среды, взаимодействия в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф природного и техногенного характера, ядерной и технологической безопасности, борьбы с терроризмом.

Международный аудит этого вида может проводиться даже странами, не имеющими общей границы, при наличии межправительственных договоров в области предотвращения и ликвидации последствий катастроф.

Примерами аудитов данного вида являются следующие аудиты, которые уже упоминались в Разделе 3:

➤ [Аудит EUROSAI по изменению климата](#) по выполнению обязательств в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киотского протокола к данной Конвенции, Директивы 2003/87/ЕС, в котором участвовали ВОФК - члены рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту;

➤ [Аудит «Трансграничное перемещение отходов между Украиной, Словацкой Республикой и Республикой Польша за период 2004 г. – I полугодие 2007 г. в рамках выполнения требований Базельской конвенции»](#) по выполнению требований Базельской конвенции о контроле трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления, соответствующих норм Европейского Союза и национального законодательства;

➤ [Аудит противопаводковой готовности региона Верхней Тисы](#) по выполнению Соглашения между Правительством Украины и Правительством Венгерской Республики по вопросам водного хозяйства на пограничных водах.

2) аудиты по вопросам предупреждения и ликвидации последствий катастроф, масштаб которых охватывает приграничные регионы нескольких государств. Хотя эти аудиты тоже могут включать проверку соблюдения межгосударственных договоров, но вопросы, поднимаемые ими, обычно выходят за эти рамки.

Примерами аудитов данного вида могут быть следующие аудиты:

➤ Параллельная проверка использования государственных средств и иных источников финансирования, направленных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, осуществленная в рамках специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Целью данной проверки было установление фактического состояния дел относительно выполнения международных соглашений и проектов в сфере регулирования, охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и обеспечения экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, а также мониторинг и оценка эффективности использования публичных средств на эти цели.

Объектами проверки были государственные органы исполнительной власти Российской Федерации и Украины, осуществляющие государственное регулирование и контроль в сфере рыболовства и обеспечения экологической безопасности в Азово-Черноморском бассейне, научные организации, предприятия и организации – получатели государственных средств.

Были определены следующие общие вопросы параллельной проверки:

- соблюдение международных договоров, законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, рациональным использованием, охраной, изучением, сохранением и воспроизводством водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также обеспечением экологической безопасности;

- оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна;

- распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2008 году для осуществления промышленного рыболовства, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, а также в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

- эффективность деятельности государственных органов управления по выполнению Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года, в том числе решений Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море;

- эффективность использования государственных средств, выделяемых на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне;

➤ [Совместный аудит по вопросам охраны окружающей среды и сохранения природы в приграничной области Венгрии, Словении и Австрии](#) (этот пример был уже рассмотрен в Разделе 3).

3) аудиты по вопросам оказания гуманитарной помощи и помощи развития на ликвидацию последствий катастроф.

В качестве примера можно привести Отчет о результатах совместного аудита [«Уроки подотчетности, прозрачности и проведения аудита помощи, связанной с цунами»](#), осуществленного членами Рабочей группы INTOSAI по подотчетности и проведению аудита помощи, связанной с катастрофами.

Одна из особенностей проведения данного аудита заключается в сложности потоков помощи и различии мандатов ВОФК, которые обычно не имеют полномочий проверять негосударственные средства, а, как было отмечено в Отчете по результатам данного аудита, при переходе помощи от источника к потребителю не всегда ясно, являются ли эти средства еще государственными, или уже частными или смешанными и кто имеет полномочия на их проверку.

Полезные советы и рекомендации

Детальное руководство проведения аудитов международных договоров по охране окружающей среды представлено в справочнике рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту [«Как ВОФК могут взаимодействовать при проведении аудитов международных договоров по окружающей среде»](#). Главными целями этого справочника являются определение подходов к проведению параллельного, совместного и координированного аудита, их основных преимуществ и недостатков, общего характера и особенностей методологии каждого вида. Необходимо отметить, что Справочник уделяет внимание не только международным соглашениям, касающимся окружающей среды, но и другим договорам, большинство его положений носит общий характер без конкретной привязки к экологическому аудиту, и поэтому его изучение и соответствующее применение представленного опыта и знаний может быть чрезвычайно полезным и для аудитов договоров в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.

Документ рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту [«Сотрудничество между ВОФК: Советы и примеры для совместных аудитов»](#) предоставляет информацию и идеи относительно того, как сделать эффективным сотрудничество между высшими органами финансового контроля. Отражая реальный опыт приблизительно 29 ВОФК, документ дает практические советы для каждой фазы аудита. Хотя примеры в этом документе взяты из совместных экологических аудитов, советы были обобщены таким образом, чтобы сделать их широко применимыми для совместных аудитов любой тематики.

Советы по проведению международных аудитов и взаимодействию между высшими органами финансового контроля представлены в [Руководстве по передовому опыту взаимодействия при проведении аудиторских проверок](#), разработанном совместной рабочей группой по аудиту ВОФК ЕС и стран-кандидатов. Это Руководство содержит базовый перечень ключевых требований, необходимых для надлежащего сотрудничества, и перечень рекомендаций, полученных из шести примеров различных видов аудита.

Проведение международных аудитов требует гармонизации различных практик и методов проведения аудитов, принятых в участвующих высших органах финансового контроля, терминов, употребляемых в национальных законодательствах и обычае разных стран. Обмен опытом, который в обязательном порядке присутствует при проведении международного аудита, помогает развивать методологию ВОФК – участников, выходить за рамки привычного и устоявшегося, развивать новые формы и методы сотрудничества.

Приложение 1. Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций

1. [Анализ результатов проведенного опроса специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.](#)
2. [Терминологический глоссарий UNISDR](#) (Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий ООН).
3. Доклад Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде «Глобальная экологическая перспектива - 3 (ГЕО-3): прошлое, настоящее и перспективы на будущее».
4. [Хиогская рамочная программа действий на 2005-2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин](#) (из финального Отчета Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий A/CONF.206/6).
5. [Руководящие принципы для межучрежденческого планирования действий в чрезвычайных обстоятельствах для оказания гуманитарной помощи](#), документ Межучрежденческого постоянного комитета ООН (IASC).
6. Документы, размещенные на сайте [Инструментарий по реагированию и готовности к катастрофам](#) Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (ООНА).
7. Документы, размещенные на сайте [Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий ООН](#) (UNISDR).
8. [Руководство по проведению аудитов с точки зрения охраны окружающей среды](#), документ рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту.
9. [Аудит международных экологических договоров](#), документ рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту.
10. [Предотвращение коррупции в гуманитарных операциях](#), исследование [Transparency International](#).
11. [Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи](#), исследование [Transparency International](#).
12. [Отображение рисков коррупции в гуманитарной деятельности](#), исследование [Transparency International](#).
13. [Как ВОФК могут взаимодействовать при проведении аудитов международных договоров по окружающей среде](#), документ [рабочей группы INTOSAI](#) по экологическому аудиту.
14. [Сотрудничество между ВОФК: Советы и примеры для совместных аудитов](#), документ [рабочей группы INTOSAI](#) по экологическому аудиту.
15. [Руководство по передовому опыту взаимодействия при проведении аудиторских проверок](#), документ совместной рабочей группой по аудиту ВОФК ЕС и стран-кандидатов.