

РОБОЧА ГРУПА EUROSAT
з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію
наслідків катастроф

РЕКОМЕНДАЦІЇ КРАЩОЇ ПРАКТИКИ
ЗДІЙСНЕННЯ АУДИТІВ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І
ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ

2020 рік

ЗМІСТ

ГЛОСАРІЙ ТЕРМІНІВ	3
ПРЕАМБУЛА	5
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТА АУДИТІВ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ.....	10
1.1. Нормативно-правові акти, що регулюють сферу попередження і ліквідації наслідків затоплень	11
1.2. Рішення і заходи, прийняті для попередження й ліквідації наслідків затоплень.....	12
1.3. Кошти, що виділяються на попередження і ліквідацію наслідків затоплень.....	14
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ АУДИТУ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ НА ОСНОВІ КРАЩОЇ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ АУДИТІВ З УРАХУВАННЯМ ПОЛОЖЕНЬ ISSAI ЩОДО АУДИТУ ДОПОМОГИ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З КАТАСТРОФАМИ	15
2.1. Аудит попередження затоплень	15
2.2. Аудит етапу екстреного реагування, відновлення і реконструкції	26
РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНІ АУДИТИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ	31
ПЕРЕЛІК МАТЕРІАЛІВ І ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ БУЛИ ВИКОРИСТАНІ ПРИ РОЗРОБЦІ РЕКОМЕНДАЦІЙ.....	37

ГЛОСАРІЙ ТЕРМІНІВ

Басейн річки (River basin) - частина землі, з якої весь поверхневий стік протікає через мережу струмків, річок і озер у море через гирло річки, лиман або дельту.

Директива про затоплення (Floods Directive) - Директива № 2007/60/ЄС про оцінку й управління ризиками, пов'язаними з повеннями.

Заплавні землі (Floodplain) - територія біля річки, що часто є затопленою під час повені чи паводка.

Затоплення (Flood) – тимчасове покриття водою земель, включає в себе річкові повені, затоплення, викликані гірськими потоками, морськими течіями тощо. Види затоплень: флювіальне затоплення (повінь) - через перелив річок; пловіальне (паводок) - через сильний дощ, що перевищує рівень, який здатні поглинути дренажні системи; прибережне - через екстремальний рівень приливів, шторми і дії хвиль.

Зелена інфраструктура (Green infrastructure) - запланована мережа природних або напівприродних просторів в міських або сільських умовах, призначена для вирішення кліматичних проблем шляхом підтримки або відновлення природних і екологічних процесів. Прикладом зеленої інфраструктури є відновлення заплавних земель з метою запобігання затопленню вразливих районів.

Зона (можливого) затоплення (ЗЗ) (Flood zone) – територія, яка затоплюється (або може затоплюватися) під час затоплення.

Карта небезпеки затоплень (Flood hazard map) – показує річну ймовірність перевищення рівня та ймовірний масштаб затоплень.

Карта ризиків затоплень (Flood risk map) – показує потенційні несприятливі наслідки затоплень, що стосуються кількості постраждалих, впливу на економічну діяльність та екологічні ризики.

Небезпека затоплення (Flood hazard) – ймовірність виникнення в певний період затоплення, що потенційно може завдати шкоди.

План управління ризиками затоплення (Flood risk management plan) – документ, що визначає відповідні цілі та комплекс заходів, спрямованих на запобігання, захист, підготовку, прогнозування і систему раннього попередження для окремих територій у межах району річкового басейну.

План управління річковим басейном (River basin management plan) - документ, що містить аналіз стану та комплекс заходів для досягнення цілей, визначених для кожного району річкового басейну у встановлені строки;

Район потенційно значного ризику затоплення (Area of potentially significant flood risk) – райони, визначені як такі, що мають потенційно значний ризик затоплення річками, дощем, підземними водами, морем та природними або штучними озерами.

Район річкового басейну (River basin district) – головна одиниця управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, що складається з річкового басейну (сусідніх річкових басейнів) та пов'язаних з ними прибережних і підземних вод.

Рамкова директива про воду (Water Framework Directive): Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2000 року, що встановлює рамки для дій громад у сфері водної політики.

Управління ризиком затоплення (Flood risk management) – заходи, що полягають у визначенні, аналізі та пом'якшенні попереднього ризику затоплень.



Повінь у місті Рюдєн, Німєччина, 2017 рік, фєтє DPA

ПРЕАМБУЛА

Рекомендації кращої практики здійснення аудитів у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень (далі – Рекомендації) розроблено робочою групою EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, в рамках реалізації Стратегічної цілі 2 «Професійний розвиток», визначеній в Стратегічному плані робочої групи до 2020 року.

Метою цього документа є допомога вищим органам аудиту в підвищенні якості здійснення аудитів з питань попередження і ліквідації наслідків затоплень шляхом вибору, узагальнення й поширення кращої практики здійснення аудитів у цій сфері.

При його розробленні не ставилось завдання дати повний опис процедур, які має здійснити аудитор при проведенні аудитів з питань попередження і ліквідації наслідків затоплень. Ми зосередили свою увагу на тому, як здійснювати аудит, що може бути предметом дослідження і яка мета може бути досягнена в результаті цих аудитів.

Рекомендації є логічним доповненням та конкретизацією Рекомендацій кращої практики здійснення аудитів коштів, виділених на попередження й ліквідацію наслідків катастроф, що розроблені в рамках діяльності спеціальної групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, та затверджені IX Конгресом EUROSAI, 2014 рік.

Базуючись на положеннях Міжнародних стандартів вищих органів аудиту (ISSAI), документах міжнародних організацій з питань катастроф, Рекомендації доповнюють і уточнюють стандарти, що застосовують БОА у своїй діяльності, прикладами кращої практики за результатами проведених аудитів.

Для розробки Рекомендацій робоча група:

- проаналізувала й узагальнила матеріали й презентації, надані доповідачами на щорічних засіданнях робочої групи;
- забезпечила ведення баз даних аудитів природних і техногенних катастроф у Європі, проаналізувала надіслані звіти про результати проведених аудитів з питань попередження повеней й ліквідації їх наслідків;
- проаналізувала звіти про результати проведених аудитів з питань попередження затоплень й ліквідації їх наслідків, розміщені в базі даних аудитів на веб-сайті EUROSAI;
- вивчила документи міжнародних організацій з питань катастроф.

Рекомендації складаються з трьох розділів, у яких достатньо детально, з прикладами зі звітів за результатами проведених аудитів з питань

попередження і ліквідації повеней викладені такі питання:

- Розділ 1 – характеристика предмета аудитів у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень;
- Розділ 2 – особливості аудиту у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень на основі кращої практики здійснення аудитів з урахуванням положень ISSAI щодо аудиту допомоги, пов'язаної з катастрофами¹;
- Розділ 3 – міжнародні аудити у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень.

Крім того, Рекомендації містять Глосарій термінів, що стосуються питань попередження затоплень і ліквідації їх наслідків, та Перелік матеріалів і документів, що були використані при розробці Рекомендацій.

¹ Міжнародні стандарти вищих органів аудиту щодо аудиту допомоги, пов'язаної з катастрофами, переглядаються (станом на жовтень 2020 року).

ВСТУП

Затоплення – це тимчасове покриття водою земель. Це поняття включає в себе річкові повені, повені, викликані гірськими потоками, періодичними середземноморськими течіями, морські повені в прибережних зонах. Наслідками затоплень є знищення житла, сільськогосподарських культур, загибель худоби та людей.

Затоплення є одними з найдорожчих стихійних лих². Дослідження Центра досліджень епідеміології катастроф показало, що затоплення були найчастішим типом катастрофи в 1994-2013 роках, вони становили 43% усіх подій. Затоплення негативно вплинули на життя більшої кількості людей, ніж всі інші види катастроф разом – 2,5 млрд людей, пошкодили більше житла в усьому світі, більше шкіл і лікарень, ніж будь-який інший вид катастроф.

Крім того, кількість затоплень в останні роки почала збільшуватися. Як зазначено у дослідженні, проведеному Спільним центром досліджень Європейської Комісії й опублікованому у 2018 році в журналі «Nature Climate Change»³, в наступні роки глобальне потепління призведе до збільшення людських жертв і економічних збитків, спричинених затопленнями. Цим дослідженням встановлено, що з підвищенням температури тільки на 1,5° С, залежно від соціально-економічного сценарію, людські жертви від затоплення можуть зрости на 70–83%, прямий збиток – на 160–240%, з відносним зниженням добробуту 0,23 - 0,29%.



Повінь у Боснії, лютий 2019 року, фото Federalna Uprava Civilne Zaštite

² [The Human Cost of Natural Disasters 2015: A Global Perspective](#) (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2015).

³ <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0257-z>.

Як свідчать дані, що постійно публікуються на веб-сайті <http://floodlist.com/europe>, затоплення для Європи також є найбільш масштабним та найчастішим типом катастроф, які кожного року спричиняють людські жертви та призводять до колосальних збитків. У травні-червні 2016 року в Німеччині від повеней постраждали понад 47 тис. осіб, збитки становили 1 млрд євро. Практично стільки ж збитків завдали повені у червні цього ж року у Франції, в яких загинуло 18 осіб. А у 2013 році Німеччина зіткнулася з повінню, яка завдала збитків у розмірі 13,5 млрд євро. Дані тільки за 2019 рік:

- січень - чотири людини загинули в результаті зсувів і повеней, викликаних сильними дощами на півночі Іспанії;
- лютий - рекордні дощі у на острові Крит спричинили затоплення, що забрали життя чотирьох осіб;
- червень – 260 людей було евакуйовано в Румунії внаслідок затоплення, спричиненого сильними дощами;
- серпень – сильні зливи призвели до затоплень у Великій Британії. Затопило низку населених пунктів, 6500 осіб евакуйовано.
- листопад - італійське місто Венеція пережило другу найгіршу повінь за час регулярної фіксації рівня води з кінця 19-го століття. Рівень води у венеційській лагуні сягнув позначки 194 сантиметри над середнім. Під водою опинилося близько 82 відсотків території острівної частини міста. Загинули дві людини, збитки для міста оцінюють в сотні мільйонів євро;
- грудень - жертвами потужного циклону «Фабьян» в Європі стали 12 осіб. Зсуви і затоплення призвели до закриття доріг. Сотні людей були евакуйовані із затоплених будинків.

Висока інтенсивність затоплень не залишається поза увагою урядів й громадськості європейських країн. Уряди, неурядові організації, донори постійно виділяють значні обсяги коштів на попередження затоплень і ліквідацію їх наслідків. В свою чергу, використання коштів є фактором ризику, може бути пов'язане з різного видами порушень, а вжиті заходи не завжди є ефективними й результативними. Саме тому вищі органи аудиту питанням попередження затоплень і ліквідації їх наслідків приділяють значну увагу, тримають це питання на постійному контролі.

Високу пріоритетність таких питань підтвердив аналіз результатів анкетування вищих органів аудиту - членів і спостерігачів робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження і ліквідацію наслідків катастроф, проведеного у 2015 році, який показав, що питання попередження й ліквідації затоплень є одним з найбільш актуальних питань для учасників анкетування як для здійснення міжнародних аудитів, так і для розробки

рекомендацій кращої практики. Ґрунтуючись на результатах цього анкетування робочою групою EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, було прийнято рішення включити розроблення Рекомендації кращої практики здійснення аудитів у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень до Стратегічного плану робочої групи до 2020 року як захід в рамках реалізації Стратегічної цілі 2 «Професійний розвиток».

РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕДМЕТА АУДИТІВ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ

Предметом аудитів, що проводяться у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень, в залежності від поставленої мети аудиту и повноважень ВОА, можуть бути:

- нормативно-правове регулювання у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень, у тому числі директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу, закони, рішення урядів, положення відповідних органів і служб;

- національні й/або регіональні стратегії у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень і спеціальні плани управління ризиками затоплення;

- цільові програми у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень і механізми їх реалізації;

- фінансові й матеріальні ресурси, виділені й використані на попередження і ліквідацію наслідків затоплень, у тому числі гуманітарна допомога;

- діяльність урядів, місцевих органів влади, спеціальних органів і служб у сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень, механізми прийняття рішень, розподіл обов'язків і координація між органами, що несуть відповідальність за попередження, готовність, реагування й подолання наслідків затоплень.

Для того щоб оцінити ефективність та результативність заходів, слід враховувати основні характеристики наслідків затоплень:

- чисельність населення, яке опинилося в зоні затоплення (ЗЗ) – кількість загиблих, кількість постраждалих, кількість населення, яке лишилося житла, тощо);

- кількість населених пунктів, що потрапили в ЗЗ (міста, селища міського типу, сільські населені пункти, повністю затоплені, частково затоплені, підтоплені);

- площа затоплених природоохоронних територій (національних парків, NATURA 2000 тощо);

- кількість об'єктів культурної спадщини, що потрапили в ЗЗ;

- кількість об'єктів різних галузей економіки, що потрапили в ЗЗ;

- довжина залізничних та автомобільних шляхів, ліній електропередачі, ліній комунікацій та зв'язку, що потрапили в ЗЗ;

- кількість мостів та тунелів, затоплених, зруйнованих або пошкоджених у результаті затоплення;
- кількість житлових будинків, затоплених, зруйнованих або пошкоджених у результаті затоплення;
- площа сільськогосподарських угідь, що затоплені;
- узагальнені характеристики наслідків: обсяги збитків унаслідок затоплень.

1.1. Нормативно-правові акти, що регулюють сферу попередження і ліквідації наслідків затоплень

У відповідь на зростання кількості затоплень, у 2007 році ЄС прийняв Директиву № 2007/60/ЄС про оцінку й управління ризиками, пов'язаними з повенями (Директива про повені). Її метою є скорочення та управління ризиками негативного впливу затоплень на життя й здоров'я людей, навколишнє середовище, культурну спадщину та економічну діяльність. Директива передбачає здійснення державами – членами ЄС до 2011 року попередньої оцінки для визначення басейнів річок та пов'язаних з ними прибережних районів, які піддаються ризику затоплення, складання для таких зон до 2013 року карт ризиків затоплень, а до 2015 року – затвердження планів з управління ризиками затоплень, спрямованих на запобігання, захист та готовність.

Крім того, держави - члени ЄС повинні координувати свою практику управління ризиками затоплень у спільних річкових басейнах і солідарно не вживати заходів, які б збільшили ризик затоплення в сусідніх країнах. Держави - члени повинні враховувати довгостроковий розвиток, включаючи зміну клімату, а також практики сталого землекористування в циклі управління ризиками затоплень, які розглядаються в цій Директиві.

Заходи, що впроваджуються для реалізації Директиви про повені, мають узгоджуватися з Директивою 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 23.10.2000 (Рамкова директива про воду), яка вимагає вироблення плану управління кожною ділянкою річкового басейну з метою досягнення сприятливої екологічної ситуації, що сприятиме пом'якшенню негативних наслідків повеней. Однак до основних цілей Рамкової директиви про воду не входить зниження рівня ризиків, пов'язаних з повенями, і вона не враховує еволюцію цих ризиків, викликану кліматичними змінами.

Крім Директиви про повені, існують національні політики та національне законодавство, націлені на управління ризиками затоплень.

Аудити, предметом яких є нормативно-правові акти, що регулюють сферу попередження і ліквідації наслідків затоплень, зосереджують свою

увагу на достатності нормативно-правового забезпечення з цих питань та чи був запроваджений ними підхід ефективним.

1.2. Рішення і заходи, прийняті для попередження й ліквідації наслідків затоплень

Заходи, що вживаються для попередження й ліквідації наслідків затоплень, умовно можна поділити на дві категорії:

- заходи щодо попередження затоплень й забезпечення готовності до них;
- заходи екстреного реагування і заходи на етапі відновлення й реконструкції.

Затоплення, пов'язані з кліматичними умовами, є природним явищем, яке часом може бути неминучим. Проте, забезпечивши готовність до них, можливо значно зменшити їх вплив.

Заходи щодо попередження затоплень передбачають створення концепції і практичні дії зі зниження їх ризику за допомогою систематичної роботи, спрямованої на аналіз і контроль причинних чинників виникнення затоплень, зменшення вразливості населення і майна, розумне управління земельними ресурсами й навколишнім середовищем і підвищення готовності до несприятливих подій. Механізмами попередження затоплень і забезпечення до них готовності є:

- створення традиційних засобів захисту від затоплень, які включають греблі, дамби, канали, штормовий захист і бар'єри⁴. Часто виготовлені з бетону, такі засоби називаються **сірою інфраструктурою**.

- відновлення заплав, водно-болотних угідь або перепланування річок, що може зменшити вплив затоплення. Такі рішення називаються **зеленою інфраструктурою**. Природний захист від затоплень на сьогодні вважається одним з основних рішень. Створення утримуючих воду площ та охорона природних екосистем на водозбірних територіях є такими ж важливими, як політика послідовного планування.

- інші рішення, які можуть зменшити вплив затоплення. Такі заходи називають **неструктурними заходами**. Неструктурні заходи не запобігають виникненню затоплень, але націлені на зменшення їхніх наслідків. Такі заходи можуть включати:

- розуміння і оцінка ризику, включаючи аналіз небезпек і аналіз уразливості/потенціалу;

⁴ [Звіт Європейської агенції довкілля № 14/2017 «Зелена інфраструктура та управління паводками - сприяння економічно ефективному зниженню ризику повеней шляхом застосування зеленої інфраструктури».](#)

- сприяння поінформованості громадськості та підприємств про ризики затоплень та надання відповідних рекомендацій;
- створення і чітке функціонування системи попередження про наближення затоплень, у тому числі прогнозування, моніторинг і інформування;
- підтримка в готовності органів управління, сил і засобів, призначених у разі катастрофи для проведення аварійно-рятувальних й інших невідкладних робіт;
- ефективне реагування на надзвичайні ситуації та плани відновлення після затоплень;
- планування заходів контролю, щоб майбутні зміни не спричинили збільшення ризику виникнення затоплень.

Якщо, не дивлячись на всі вжиті заходи щодо попередження затоплення, воно сталося, необхідно, щоб в максимально стислі строки було вжито заходів з реагування, а саме була надана допомога аварійно-рятувальних служб і державна підтримка для порятунку життя людей, зниження шкоди їх здоров'ю, забезпечення громадської безпеки та задоволення першочергових потреб постраждалого населення. До заходів екстреного реагування належать:

- вчасне попередження та постійне інформування населення;
- пошукові й рятувальні роботи;
- надання медичної допомоги;
- евакуація людей і тварин;
- забезпечення потерпілих їжею, водою й житлом;
- санітарно-профілактичні заходи;
- невідкладна фінансова допомога потерпілим;
- розчистка завалів;
- відновлення комунікацій;
- будівництво;
- аналіз, оцінку й повідомлення про збитки, нанесені затопленням.

Ефективне управління на етапі екстреного реагування передбачає комплексні і скоординовані дії державних, неурядових і приватних організацій, в тому числі міжнародних, тому на скоординованості заходів, їх достатності й своєчасності, а також відповідності нормативно-правовим актам звертається увага під час аудитів, що досліджують рішення і заходи, прийняті для попередження й ліквідації наслідків затоплень.

Відновлення й реконструкція після затоплення - це приведення в первинний стан і, у разі потреби, поліпшення об'єктів, засобів для існування і умов життя постраждалого від затоплення населення, у тому числі заходи із зниження ризику виникнення затоплення.

Заходами з відновлення й реконструкції є:

- відновлення роботи основних служб і виробничих підприємств;
- відновлення транспортної інфраструктури;
- будівництво житла;
- вжиття заходів для недопущення виникнення затоплень.

1.3. Кошти, що виділяються на попередження і ліквідацію наслідків затоплень.

Як зазначено у Спеціальному звіті ЄСА № 25/2018 «Директива про повені: прогрес в оцінці ризиків, у той час як планування та впровадження потребують поліпшення», витрати на управління ризиками від затоплень фінансуються як через бюджети держав-членів, так і через бюджет ЄС. Дані про витрати, пов'язані з повенями, не збираються систематично і не повідомляються ні в державах-членах, ні в Європейській комісії.

За результатами опитування⁵, проведеного між державами-членами щодо витрат, пов'язаних із затопленнями, Європейська комісія оцінила, що 17 держав-членів, які мали доступну інформацію, витратили **2,5 мільярда євро на рік**⁶, в середньому за чотирирічний період до 2015 року, як із національних джерел, так і з коштів ЄС.

Капітальні витрати на управління ризиками затоплень у період з 2005 по 2014 роки в Республіці Ірландія згідно зі Звітом Генерального аудитора та Контролера Республіки Ірландія (2016 рік) «Стратегічне планування для управління ризиками затоплень» становили **329 мільйонів євро**, включаючи основні роботи вартістю 242 мільйони євро, стратегічні дослідження вартістю 52 мільйони євро та інші роботи, які коштували 35 мільйонів євро. У вересні 2015 року Уряд Республіки Ірландія оприлюднив деталі шестирічної програми капітальних вкладень на заходи із захисту від повеней у розмірі 430 млн. євро

⁵ [«Спільна стратегія впровадження рамкової директиви про воду та директиви про повені - управління ризиками повеней у ЄС та 1-й цикл впровадження директиви про повені \(2009–2015\) - Звіт на основі опитувальника»](#), с. 217.

⁶ На основі інформації, наданої Австрією, Бельгією, Великою Британією, Данією, Ірландією, Іспанією, Італією, Латвією, Мальтою, Нідерландами, Німеччиною, Португалією, Румунією, Словаччиною, Францією, Хорватією та Чехією, Європейська Комісія розрахувала, що 10 мільйонів євро було інвестовано у зменшення ризику повеней протягом чотирьох років. Розрахунок базувався на відповідях на запитання 5.14 анкети.

в рамках загального плану уряду щодо капітальних інвестицій на 2016 - 2021 роки.

У Великій Британії (Звіт Національного аудиторського офісу Великої Британії «Стратегічне управління ризиком затоплення», 2014) управління ризиком затоплень фінансується з кількох джерел. Протягом 2013-2014 років Департамент екології, продовольства та сільського господарства інвестував **606,2 млн. фунтів стерлінгів** на діяльність з управління ризиками затоплень. Агентство з охорони навколишнього природного середовища веде розрахунок співвідношення користь-витрати від коштів, виділених на управління ризиками затопленнями. При очікуваному співвідношенні між отриманою користю і витратами, щонайменше, 8:1 для проектів захисту від затоплень Агентство досягло у березні 2014 року його значення **9,5:1**.

При проведенні аудитів коштів, що виділяються на попередження і ліквідацію наслідків затоплень, в першу чергу, досліджується їх достатність, своєчасність, цільове використання й ефективність з точки зору отриманої користі.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ АУДИТУ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ НА ОСНОВІ КРАЩОЇ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ АУДИТІВ З УРАХУВАННЯМ ПОЛОЖЕНЬ ISSAI ЩОДО АУДИТУ ДОПОМОГИ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З КАТАСТРОФАМИ⁷

2.1. Аудит попередження затоплень

Аудит ВОА готовності до катастроф може охопити всі види діяльності, що готує спільноту, економіку і навколишнє середовище до можливої катастрофи, а також ті, які не тільки пом'якшують їх наслідки, але й ризик їх настання, наприклад, зниження уразливості і/або дії природних загроз.

Готовність до катастроф включає в себе безліч заходів; цей сектор носить міждисциплінарний характер і вимагає участі багатьох інститутів і місцевих, національних та міжнародних органів. Від урядів вимагається застосування відповідних інструментів боротьби з катастрофами для полегшення управління і координації організацій і видів діяльності. ВОА повинні отримати, зрозуміти та оцінити правові рамки, оскільки вони впливають на підготовку до катастроф, загальні стратегічні національні плани катастроф, оперативної діяльності місцевих або конкретних планів та

⁷ Міжнародні стандарти вищих органів аудиту щодо аудиту допомоги, пов'язаної з катастрофами, наразі переглядаються.

інформаційних систем катастрофи, зокрема, використання та якість доступних для уряду геопросторової інформації.

	Аналіз Директиви про повені було здійснено Європейським аудиторським судом (<u>Спеціальний звіт №25/2018 «Директива про повені: прогрес в оцінці ризиків, у той час як планування та впровадження потребують поліпшення»</u>) для визначення, чи базувалися заходи Директиви із запобігання, захисту і готовності до повеней на надійному аналізі та чи ймовірно, що застосований підхід буде ефективним.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Мета аудиту

Чи були обґрунтовані заходи з запобігання, захисту та готовності до затоплень, передбачені Директивою про затоплення, та чи може бути застосований підхід ефективним.

Питання аудиту

1) чи повинна була Директива про затоплення мати позитивні загальні наслідки у створенні системи заходів, пов'язаних із затопленнями;

2) чи належним чином здійснювалося управління фінансовими ресурсами державами-членами;

3) чи належним чином вони впроваджували свої плани управління ризиками затоплень; і

4) чи адекватно вони враховують деякі з головних майбутніх викликів.

Критерії аудиту

Критерії аудиту було встановлено на основі документів політики ЄС, законодавства, керівних положень Європейської комісії, досліджень та інших публікацій, зустрічей з органами держав-членів⁸, а також пілотної місії, проведеної в Нідерландах у вересні 2017 року.

Аудиторський підхід

Розглянуто існуючу документацію та відбулися консультації з експертами у сфері зміни клімату та страхування від затоплень.

У період з жовтня по грудень 2017 року здійснено виїзні аудити у вибрані басейни річок у наступних восьми державах-членах: Словенії, Італії, Іспанії, Португалії, Румунії, Болгарії, Австрії та Чехії⁹. У цих річкових

⁸ У Люксембурзі та Франції.

⁹ Відвідано такі річкові басейни:

- у Словенії, басейни річок Дунаю та Північної Адріатики (два відвіданих проекти);
- в Італії - басейни річок Східних Альп (три відвідані проекти);

басейнах¹⁰ перевірено 31 спільно профінансований проєкт¹¹, пов'язаний з затопленнями, щоб оцінити їх відповідність Директиві про затоплення та планам управління ризиками затоплень.

Також здійснено оцінку, чи забезпечила Європейська комісія¹² належне впровадження Директиви про затоплення та заходи, пов'язані з затопленнями, в інших сферах політики.

Оскільки витрачання коштів на заходи, передбачені планами управління ризиками затоплень на 2016-2021 роки, ще на початковій стадії, цей звіт зосереджується на запланованих витратах, включених до цих планів та програм Європейських структурного та інвестиційного фондів (ESIF). Таким чином, у звіті не оцінюється загальна ефективність заходів, запланованих для першого циклу Директиви про затоплення.

З масштабу аудиту було виключено заходи екстреного реагування та заходи на етапі відновлення й реконструкції, тому що вони вже перевірялися¹³, і це безпосередньо не стосується Директиви про затоплення.

Узагальнені висновки

Встановлено, що Директива про повені покращила координацію між Європейською комісією та державами-членами, зокрема через наглядову та моніторингову роль Комісії та спеціальної робочої групи, створеної як форум для координації та обміну знаннями та найкращими практиками. Держави-члени, які були об'єктами аналізу, визнають позитивну роль директивного документу про повені у стандартизації оцінки та управління ризиками повеней.

Водночас на реалізацію заходів, пов'язаних з повенями, негативно вплинув недосконалий розподіл фінансування. В планах управління ризиками

- в Іспанії - басейни річок Мінью-Сіл і Галичини-Коста (три відвідані проєкти);
- в Португалії, басейну річок Мінью і Ліма (три відвідані проєкти);
- в Румунії, басейни річок Аржес-Ведеа і Добруджа-Літораль (чотири відвідані проєкти);
- в Болгарії, басейни річок Дунаю та Чорного моря (чотири відвідані проєкти);
- в Австрії, басейну річки Дунай (п'ять проєктів);
- у Чеській Республіці, річковий басейн Дунаю (відвідано чотири проєкти).

¹⁰ У тому числі басейни річок у Нідерландах, де проведено пілотну місію (три відвідані проєкти).

¹¹ Було відібрано проєкти зі списків, складених державами-членами. Передбачалося відвідати нещодавні проєкти з реалізації різних заходів, спрямованих на подолання різноманітних типів затоплень.

¹² Проведено інтерв'ю з представниками наступної комісії генеральної дирекції: DG ENV, DG CLIMA, DG REGIO, DG AGRI, DG ECHO та DG FISMA.

¹³ Ми провели інтерв'ю з представниками наступних генеральних дирекцій комісії (ГД): DG ENV, DG CLIMA, ГД REGIO, DG AGRI, DG ECHO та DG FISMA.

від повені джерела фінансування були лише частково визначені та забезпечені, а фінансування транскордонних інвестицій було обмеженим. Крім того, процедури розподілу цих ресурсів не забезпечили виділення коштів відповідно до встановлених пріоритетів.

Всі держави-члени почали впроваджувати плани управління ризиками від повені, проте і в цьому питанні необхідні вдосконалення. Викликом на майбутнє залишається значно більша інтеграція зміни клімату, страхування від повеней та просторового планування в управлінні ризиками від повеней.

Звіт Рахункової палати України, «Ефективність системи протипаводкового захисту України», 2017 рік

Мета аудиту

Оцінка ефективності планування та здійснення протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, а також економність, продуктивність та результативність використання коштів державного бюджету, виділених на вказані заходи

Критерії аудиту

щодо оцінки ефективності планування та здійснення протипаводкових заходів – оцінка законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень при плануванні та здійсненні протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;

щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів:

– продуктивності використання бюджетних коштів – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і використаним обсягом коштів для досягнення цих результатів;

– результативності використання бюджетних коштів – встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності досягнутих розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів запланованим результатам;

– економності використання бюджетних коштів – встановлення стану досягнення розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу цих

коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Аудиторський підхід

Враховуючи вимоги статті 3 Закону України від 02.07.2015 № 576 «Про Рахункову палату» при проведенні аудиту застосовані Міжнародні стандарти вищих органів аудиту (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України. Крім того, під час аудиту використані Загальні рекомендації з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затверджені постановою Колегії Рахункової палати № 18-4 від 12.07.2006.

В ході аудиту основна увага приділена питанням ефективності реалізації заходів Державної програми. Поряд з цим, враховуючи, що обрана тема аудиту є складною і потребує комплексного підходу, додатково використані елементи аудиту відповідності.

Під час аудиту застосовані такі методи:

- аналіз та порівняння документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань;
- аналіз та порівняння нормативних та розпорядчих актів об'єктів аудиту;
- аналіз та порівняння публічної та відомчої звітності об'єктів аудиту;
- опитування посадових осіб об'єктів аудиту, інтерв'ю;
- отримання документів на письмові запити Рахункової палати;
- аналіз даних попередніх аудитів Рахункової палати, що стосуються обраної теми.

Узагальнені висновки

Встановлено, що в Україні створені нормативно-правові та організаційні засади планування та здійснення протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою. Проте для досягнення поставлених цілей необхідне внесення певних уточнень і приведення її у відповідність із діючим законодавством.

Рахункова палата рекомендує Мінприроди та Держводагентству розглянути питання щодо ініціювання внесення змін до Загальнодержавної програми з метою приведення її у відповідність із вимогами чинного законодавства, визначити координатора Загальнодержавної програми, внести зміни до переліку виконавців програми та чітко окреслити повноваження її замовників та виконавців.

Аудитом встановлено, що результативні показники, визначені Загальнодержавною програмою, не були забезпечені фінансовими ресурсами. Так, тільки два з семи центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання Загальнодержавної програми, отримали кошти з державного

бюджету на реалізацію її заходів. Крім того, обсяг виділених бюджетних коштів був недостатнім (лише від 7,2 до 12,1 відс. суми, визначеної програмою). Проте навіть за умов дефіциту коштів вони були використані не в повному обсязі та частково повернені до бюджету наприкінці 2014 та 2015 років.

Встановлено, що проблеми із фінансуванням призвели до неможливості виконання всіх планових результативних показників Загальнодержавної програми. Збільшилася кількість об'єктів незавершеного будівництва, попри наявність якого розпочалося будівництво нових об'єктів. Як результат, мало місце недотримання термінів введення об'єктів в експлуатацію.

Зважаючи на це, Рахункова палата рекомендує Кабінету Міністрів України зосередитись на пошуку небюджетних коштів для фінансування Загальнодержавної програми. Держводагентству рекомендується посилити внутрішній контроль за ефективним використанням бюджетних коштів в умовах їх обмеженості.

Крім того, аудитом встановлено, що відсутність Методики оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми, схем використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, карт загроз та ризиків затоплення спричинило недостатній рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплення, а також неможливість створення сучасного, повноцінного та цілісного протипаводкового комплексу.

Рахункова палата рекомендує Мінприроди та Держводагентству розробити Методику оцінки ефективності виконання програми, схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, а також карти загроз та ризиків затоплення, що підвищить рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплень та сприятиме створенню сучасного, повноцінного та цілісного протипаводкового комплексу.

Це дасть можливість залучити додаткові державні фінансові ресурси, передбачені для реалізації державних інвестиційних проектів.

У той же час, результати аудиту засвідчують, що протипаводкові заходи, передбачені Загальнодержавною програмою та здійснені протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року, не мали суттєвого впливу на розвиток системи протипаводкового захисту в країні. Управлінські рішення, які стосувалися предмета аудиту, не були ефективними та своєчасними, внаслідок чого здійснення протипаводкових заходів у 2016 році фактично зупинилося.

Кошти державного бюджету, виділені для здійснення протипаводкових заходів, не були заплановані та використані економно та ефективно. У результаті, планові результативні показники відповідних бюджетних програм не були досягнені. Все викладене вище призвело до здорожчання вартості

робіт у подальшому та спричинило необхідність додаткового фінансування у цій сфері.

Звіт Національного аудиторського офісу Великої Британії
«Управління ризиками затоплень в Англії», 2011 рік

Мета аудиту

Визначити прогрес, який відбувся починаючи з 2007 р. у галузі управління ризиками затоплень в Англії.

Питання аудиту:

Наскільки важливим є управління ризиками затоплень?

Чи ефективно інвестиції були направлені на ризики, пов'язані з затопленнями?

Які перешкоди виникають на шляху ефективного планування управління ризиками?

Наскільки ефективно Департамент з питань навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства та Агентство з питань навколишнього середовища управляють процесом реформування управління ризиками?

Аудиторський підхід

Було розглянуто ряд документів та проведено бесіди з працівниками Департаменту з питань навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства та Агентство з питань навколишнього середовища.

Окрім того, було проведено співбесіди з ключовими зацікавленими сторонами, залученими до управління ризиками затоплень, у тому числі з місцевими органами влади, відповідальними за боротьбу з затопленнями, регіональними комітетами з питань затоплень та захистом прибережних зон, радами з питань стічних вод, Асоціацією рад з питань стічних вод та Асоціацією британських страховиків.

Було розглянуто фінансові показники, які використовувало Агентство для своєї програми капіталовкладень та технічного забезпечення, а також рівень зобов'язань на середньострокову перспективу та обсяг фінансування, що надається Департаментом для провідних місцевих органів влади, відповідальних за боротьбу з затопленнями.

Ми також запросили до співпраці зовнішнього експерта з питань управління ризиками затоплень з Бристольського університету.

Узагальнені висновки

За результатами дослідження було виявлено, що Агентство з питань навколишнього середовища розширило свої уявлення про стан протипаводкових засобів захисту та ефективніше почало направляти інвестиції у цю галузь.

Надання більшої відповідальності та свободи дії місцевим органам влади для визначення ризиків, збільшення фінансування, призвело до появи певних викликів. Якщо ці виклики не буде подолано, реформи, ініційовані Департаментом з питань навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства, не будуть здатні підняти рівень інвестування у галузь управління ризиками та раціонально використовувати кошти платників податків.

Звіт Національного аудиторського офісу Великої Британії «Стратегічне управління ризиками затоплень», 2014 рік

Мета аудиту

Визначити чи поточні механізми стратегічного управління ризиками затоплень у Великій Британії забезпечують раціональне використання коштів

Питання аудиту:

Чи є стійкими механізми фінансування?

Яким чином здійснюється організація та реалізація заходів управління ризиками затоплень?

Яким має бути оптимальне стратегічне управління ризиками?

Аудиторський підхід

Ми оцінювали процес прийняття рішень, управління та комунікації шляхом:

- оцінки заходів по удосконаленню Агентством з питань навколишнього середовища моделі затоплень;
- проведення співбесід зі співробітниками Агентства з питань навколишнього середовища, органами влади, відповідальними за управління ризиками затоплень, та іншими державними органами;
- здійснення аналізу управлінської інформації, наданої Агентством;
- здійснення візитів до районів, які постраждали від повеней.

Стійкість механізмів фінансування була розглянута нами шляхом:

- перегляду підходу з точки зору порівняння витрат та вигод для затвердження та підтримки проектів управління ризиками затоплень;

- аналізу фінансової інформації щодо розподілу фінансування та витрат у галузі управління ризиками затоплень та прибережної ерозії;
- проведення співбесід із зацікавленими сторонами.

Узагальнені висновки

Департамент з питань навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства та Агентство з питань навколишнього середовища мають обмежені ресурси, щоб витратити на підтримку та удосконалення стандартів захисту від затоплень у Великій Британії. Агентство реагувало на такі труднощі шляхом покращення економічної ефективності та прийняття методів визначення пріоритетів надання послуг, які забезпечують здоровий прибуток від інвестицій. За цими критеріями Агентство досягає співвідношення ціни та якості.

Проте, поточних витрат недостатньо для задоволення багатьох потреб у обслуговуванні, які були визначені Агентством. У районах, де обслуговування було виключено з числа пріоритетних - як правило, там, де є невелика кількість будинків – підвищується небезпека погіршення стану інфраструктури, що збільшує ризик виникнення повені. Агентство може зіткнутися з необхідністю прийняття рішення щодо того, що потрібно замінити проблемні об'єкти раніше, ніж це було б необхідно за інших обставин, чи дозволити їм припинити своє функціонування.

На підставі недавнього досвіду доцільно передбачити роль суспільного та політичного тиску у тому, як ці рішення приймаються. (Як правило, наш досвід свідчить про те, що спеціальні екстрені видатки є менш корисними, ніж постійне технічне обслуговування). Вплив зміни клімату також буде продовжувати збільшувати тиск на потребу захисту.

Зроблено висновок, що досягнення ефективного використання коштів у довгостроковій перспективі залишається предметом значної невизначеності.

Звіт Генерального аудитора та Контролера Ірландії
«Стратегічне планування для управління ризиками повеней»,
 2015 рік

Предмет дослідження

Це дослідження розглядає механізми управління проектами, що діють стосовно пілотних проектів, а також стосовно перших національних досліджень Програми оцінки та управління ризиками повеней (CFRAM), які були розпочаті в районі річки Шеннон у січні 2011 року. Воно також оцінює управління програмою Управлінням з питань громадських робіт та прогрес на

сьогоднішній день Програми в цілому.

При розгляді прогресу на рівні програми основна увага приділялася прогресу, досягнутому Управлінням з питань громадських робіт у виконанні термінів, встановлених Директивою ЄС про повені. Для цілей цього звіту пілотний проект або регіональне дослідження вважається завершеним, коли відповідний план управління ризиками затоплень буде завершений та опублікований. Серія проміжних результатів також може бути підготовлена, наприклад, карти потенційних зон виникнення затоплення та ризиків затоплення, екологічні звіти, звіти з гідрології та звіти з гідравліки, які сприяють розробці планів управління ризиками затоплення.

Узагальнені висновки

Управління з питань громадських робіт (далі – Управління) є провідним державним органом координації та реалізації державної політики у галузі управління ризиками затоплень на національному рівні. Воно працює у партнерстві з місцевими органами влади щодо структурних заходів захисту від затоплень, підготовці планів ліквідації наслідків та стратегічних досліджень.

Існуюча політика з управління ризиками затоплень в Ірландії бере свій початок від аналізу, здійсненому міжвідомчою групою, звіт за результатами якого, опублікований у 2004 році, містив рекомендації, щоб майбутня політика базувалася на управлінні ризиками затоплення на рівні річкового басейну. Також там містилися рекомендації щодо розробки карт ризику затоплення та планів управління ризиками затоплення. У період 2005–2008 років Управління розпочало підготовку серії пілотних проектів та запровадження планової національної програми, яка передбачає підготовку карт потенційних зон виникнення затоплень та планів управління ризиками для всіх річкових басейнів.

Директива ЄС про повені, опублікована у 2007 році, визначила загальний підхід в ЄС до оцінки ризиків та управління ризиками повені. Оскільки підхід, запропонований у Директиві про повені, відповідав політичному підходу, який був прийнятий в Ірландії, Управління з питань громадських робіт змогло адаптувати роботу, що вже розпочалася, для виконання вимог Директиви.

У січні 2009 року Управління підготувало стратегію впровадження Національної програми оцінки та управління ризиками затоплення (далі – Програма). Програма передбачала підготовку необхідних карт потенційних зон виникнення затоплень, карти ризиків затоплення, а також плани управління ризиками затоплення у межах часових рамок, визначених Директивою про повені.

Незважаючи на те, що Управлінням було створено структури для моніторингу реалізації проекту, було встановлено, що стосовно пілотних проектів не було чіткого визначення точної ролі цих наглядових органів. Наглядова група, створена для нагляду за Національною програмою,

регулярно збиралася на початку процесу, але взагалі не зустрічалася протягом чотирьох років до листопада 2014 року. Подібним чином, міжвідомча координаційна група, створена для нагляду за національною координацією управління ризиками затоплень та реагуванням на них, зустрічалася в період з 2006 по 2009 рік, але після цього зустрічі не відбувалися до липня 2015 року.

Метою пілотного етапу, що розпочався у 2005 році, була перевірка запропонованого підходу до початкової стадії впровадження Програми. Двома пілотними проектами керувало Управління, та ще двома – місцеві органи влади. Хоча є певні докази того, що результати пілотних проектів були враховані Програмою, формально це ніде не відображалося.

Було встановлено, що у випадку двох пілотних проектів, якими керували місцеві органи влади, до початку проектів між Управлінням з питань громадських робіт та відповідними місцевими органами влади не було укладено угоди про рівень послуг, відсутність яких може призвести до труднощів у вирішенні проектних питань, а також збільшити перевищення витрат державних коштів над погодженою вартістю.

План впровадження, підготовлений Управлінням з питань громадських робіт у березні 2006 року, передбачав, що етап пілотного тестування завершиться у 2007 році, а Програма буде виконана до кінця 2011 року. Встановлено, що виконання всіх чотирьох пілотних проектів, що розглядалися, значно відрізнялося від початкових графіків, причому затримки, пов'язані з аеро- та наземними дослідженнями, були присутні в кожному пілотному проекті.

Поточний стан досліджених пілотних проектів показує, що остаточні плани управління ризиками затоплень були опубліковані по двом об'єктам, тоді як проект остаточного плану був опублікований для іншого об'єкта. Управління вказало, що ще один проект буде завершено як частину дослідження Південно-Східної програми оцінки та управління ризиками затоплень.

Управління виконало перший термін, встановлений Директивою про повені та включений до програми оцінки та управління ризиками затоплень: до березня 2012 року підготувало та подало Європейській комісії попередню оцінку ризику затоплень. Проте, до другого кінцевого терміну (березень 2014 року), Управлінням було надано необхідні карти потенційних зон виникнення затоплень лише для 50 з 300 територій, визначених на попередньому етапі оцінки.

Що стосується завершення планів управління ризиками затоплень, Управління заявило, що навряд чи кінцевий термін подання буде у березні 2016 року, але вони планують завершити це завдання для всіх річкових басейнів до кінця 2016 року. Управлінню рекомендовано переглянути строки виконання в рамках Програми.

У 2009 році Управління оцінило, що витрати на реалізацію Програми (але без урахування вартості пілотних проектів) становитимуть 30 млн євро (без урахування ПДВ). Витрати на Програму до кінця грудня 2014 року становили 22,8 млн. євро, і, за даними Управління, для її завершення знадобиться ще 4,6 млн. євро. За прогнозами Управління завершення Програми очікується до кінця 2016 року.

Детальні бюджети окремих пілотних проектів не були вчасно офіційно затверджені Управлінням. Хоча спочатку передбачалося, що буде здійснено дев'ять пілотних проектів, було розпочато лише чотири. Орієнтовна оцінка вартості чотирьох пілотних проектів складала 3,5 млн. євро. Витрати на кінець 2014 року становили 8,9 млн. євро. У всіх випадках витрати на пілотні проекти на сьогоднішній день значно перевищили орієнтовні витрати. У трьох з чотирьох пілотних проектів витрати на кінець 2014 року також перевищили контрактну вартість.

2.2. Аудит етапу екстреного реагування, відновлення і реконструкції

Аудити, що дають оцінку діям і фінансуванню **на етапі екстреного реагування**, в більшості випадків додатково охоплюють або етап готовності, або етап відновлення від наслідків затоплення.

Метою аудитів етапу екстреного реагування можуть бути:

- оцінка прозорості надходжень та їх цільового й ефективного використання під час затоплення або безпосередньо після нього на проведення заходів, що включають аварійно-рятувальні й інші невідкладні роботи, спрямовані на припинення дії небезпечних чинників, порятунок життя і збереження здоров'я людей, а також на локалізацію зон затоплення;

- оцінка законності і ефективності дій урядів, центральних і регіональних органів, відповідальних за реагування в надзвичайних ситуаціях.

Однією з проблем, з якими можуть зіткнутися аудитори, є отримання доступу до засекреченої інформації, яка є державною або комерційною таємницею, що вимагає від аудиторів гарантування невиключення цієї інформації у звіт або включення таких даних тільки в узагальненому вигляді.

Аудити етапу відновлення і реконструкції, зазвичай, є логічним продовженням аудиту етапу екстреного реагування.

Своєю основною метою вони ставлять:

- оцінку законності, ефективності, результативності і економності використання засобів на відновлення країни або постраждалого району після затоплення (реабілітацію і реконструкцію будівель, відновлення транспортної інфраструктури і тому подібне);

- оцінку ефективності і законності діяльності органів, відповідальних за відновлення;

- оцінку ефективності і результативності реалізації програм, спрямованих на відновлення і реконструкцію після затоплення.

У сфері відновлення і реконструкції висока вірогідність виникнення корупційних ризиків, які аудитори зобов'язані брати до уваги при плануванні і проведенні аудитів цього етапу.

	<u>Спеціальний звіт Європейського суду аудиторів № 3/2008 «Фонд солідарності Європейського Союзу: наскільки він може діяти оперативно, ефективно й гнучко»</u>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Мета аудиту

Метою аудиту була оцінка швидкості, ефективності та гнучкості запровадження Європейською Комісією Фонду з моменту його створення.

Питання аудиту:

а) чи забезпечує Фонд оперативне реагування своїм заявникам, у тому числі державам чи регіонам, які потерпіли від катастрофи? (Скільки часу проходить з моменту катастрофи до отримання допомоги? Які фактори пояснюють різницю в часі, що був втрачений на отримання допомоги з Фонду? Чи свідчить фактично витрачений час, що Фонд забезпечив оперативне реагування на заявки про отримання допомоги?);

б) чи було надання допомоги ефективним? (Співвідношення між загальною вартістю витрат на управління Фондом и обсягом наданої допомоги);

с) чи було реагування Фонду на подані заяви гнучким в рамках дотримання принципу безсторонньої обробки? (Як Фонд реагує на регіональні катастрофи? Чи не ставить принцип розрахунку грантів під сумнів справедливий розгляд грантів, виділених на регіональні катастрофи?);

д) чи задоволені заявники діяльністю Фонду?

Аудиторський підхід

Аудит було проведено шляхом інтерв'ю, вивчення документів Європейської Комісії й аналізу зібраних даних. Крім того, було проведено електронне опитування 37 заявників з 41 в 17 державах, які зверталися в Фонд за допомогою.

Узагальнені висновки й рекомендації.

Аудит діяльності Фонду в 2002-2006 роках показує, що Фонд не забезпечує швидкого реагування. У середньому заявники повинні були чекати

12 місяців після катастрофи, щоб отримати виплату допомоги. Затримки не пов'язані з категорією або характером катастрофи, або з походженням заявки. Час, необхідний для мобілізації коштів, залежить в основному від обсягу застосовуваних адміністративних правил, від швидкості роботи Комісії, від оперативності відповідей національних органів влади та якості інформації, що надається в кожному конкретному випадку заявниками.

Існуюча кількість персоналу, що управляє Фондом на рівні Комісії, виявилася ефективною. Крім того, було визнано, що загальна вартість управління Фондом є дуже низькою в порівнянні з наданою допомогою.

Немає жодних випадків, коли Фонд демонстрував брак гнучкості у зверненні до заяв на допомогу. Не піддаючи сумніву відхилення заявок, є кілька випадків, які ілюструють відсутність ясності в обґрунтуванні відхилення заявок на регіональні катастрофи. Метод, що використовується для розрахунку суми гранту для затверджених регіональних катастроф SP2011564EN06-07PP-DEC215-07VO-RS-EUSF_SPECIAL_REPORT-OR.DOC 13.3.2008, не може вважатися повною мірою відповідним принципу справедливості.

Водночас, слід зазначити, що, незважаючи на вищевказані питання, усі заявники, які відповіли на запитання, задоволені Фондом. Таким чином, Фонд досяг своєї основної мети - продемонструвати солідарність з державами-членами в ситуаціях стихійного лиха .

З метою прискорення виплати допомоги, Комісія повинна мати до кінця 2008 року процедури, щоб гарантувати, що держава-заявник якнайшвидше отримує детальне керівництво щодо вимог заявки, бажано, в межах одного тижня..

Крім того, Комісія повинна встановити безпосередній контакт із органом члену ЄС або державою, що планує вступити до ЄС, відповідальним за підготовку заяви, щоб попередити їх про загальні недоліки в отриманих заявках і наголосити на важливості швидкого повернення заявки та будь-якого іншого документа, який буде вимагатися Комісією, включаючи остаточну угоду.

Звіт Рахункової палати України про результати аудиту ефективності виконання протипаводкових програм (2008 рік)

Мета аудиту

Встановлення фактичного стану виконання загальнодержавних протипаводкових програм, визначення повноти та ритмічності їх фінансування, оцінка впливу здійснюваних заходів на покращення захисту

населення від згубної дії паводків, а також встановлення рівня забезпечення ліквідації наслідків паводку, що відбувся 23-27 липня 2008 року.

Критерії аудиту

Щодо оцінки законності: стан дотримання норм та положень чинного законодавства, нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері предмету аудиту.

Щодо оцінки ефективності та результативності: оцінка проведена шляхом аналізу впливу повноти та ритмічності фінансування на досягнення результативних показників:

- протипаводкових програм;
- паспортів бюджетних програм;
- планів та програм діяльності об'єктів аудиту.

Узагальнені висновки й рекомендації.

Рахункова палата неодноразово акцентувала увагу Уряду та Верховної Ради України на вирішення питань захисту населення та територій України від шкідливої дії вод.

Частина рекомендацій, зокрема, що стосувались законодавчої політики, були враховані шляхом розробки нової Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиса у Закарпатській області на 2002-2006 роки та прогноз до 2015 року, проте рекомендації в частині захисту Карпатського регіону так і не були реалізовані та залишаються актуальними й на сьогодні.

Проведені дослідження показали, що, незважаючи на прийняті на вищому державному рівні рішення щодо здійснення заходів з попередження та усунення загрози паводкових катастроф, зокрема, у Закарпатті та Карпатському регіоні, ситуація суттєво не поліпшується. Відсутність нормативно-правових актів з питань управління та взаємодії водогосподарських організацій і служб у сфері захисту від шкідливої дії вод, а також здійснення господарської діяльності на землях водного фонду ставить під загрозу забезпечення паводкового захисту в достатніх обсягах.

Результати перевірок засвідчили, що протягом останніх десяти років Урядом України не забезпечується виконання протипаводкових програм в Карпатському регіоні. Як наслідок, система протипаводкового захисту населення та територій регіону не посилюється, а навпаки, знизилась, свідченням цього є зростання кількості людських жертв. Капітальні вкладення у водне господарство, яке має безпосередній вплив на стан протипаводкового забезпечення країни, постійно зменшувались, наслідком чого ставало зростання повеневої загрози. Руйнівна дія паводків, особливо на гірських та передгірських територіях, призводить до значних негативних соціально-

економічних наслідків та втрат, а ліквідація збитків, заподіяних стихією, обумовлює необхідність щорічної позапланової мобілізації додаткових фінансових ресурсів як державного, так і місцевих бюджетів.

Наслідки паводку 23-27 липня 2008 року на території Прикарпаття спричинили значні збитки населенню і господарству регіону та призвели до загибелі 39 осіб, засвідчивши неспроможність існуючої системи протипаводкового захисту. За період 2005-2008 років з державного бюджету на виконання заходів протипаводкових програм направлено близько 0,7 млрд. грн., а загальні збитки лише від цього річного, липневого паводку склали понад 5,7 млрд. гривень.

Законом України про зміни до державного бюджету на 2008 рік та рішеннями Кабінету Міністрів України на ліквідацію наслідків стихійного лиха було спрямовано 3,5 млрд. гривень. Крім того, кошти резервного фонду у сумі 0,5 млрд. грн. було направлено на виплату матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих та постраждалому населенню. При цьому, заявлена потреба облдержадміністрацій була задоволена на 78 відс., а органів центральної влади на 47 відсотків.

Проведеною перевіркою встановлено, що до розрахунку потреби облдержадміністрацій не включалися витрати, передбачені Урядом на виплату допомоги постраждалим сім'ям, які супроводжувалися неодноразовим збільшенням. В результаті, на відновлення об'єктів комунальної власності надалі знадобляться кошти у сумі 1,3 млрд. гривень. При цьому урядові рішення приймалися з порушенням діючих нормативно-правових актів, без достовірних розрахунків та були неузгодженими між собою, що, в свою чергу, не дозволяє оперативно та ефективно використовувати кошти держбюджету на ліквідацію наслідків паводку. Отже, відновлення об'єктів природно-заповідного фонду, ветеринарно-санітарної експертизи, протипаводкового захисту на суму, щонайменше, 120 млн. грн., залишилося без джерел фінансування.

Відбудова житлового фонду здійснюється хаотично та безконтрольно, з порушенням вимог чинного законодавства. Таким чином, ні Кабінетом Міністрів України, ні органами місцевого самоврядування не було забезпечено дієвих заходів щодо ефективного використання коштів державного бюджету на подолання наслідків катастрофи.

РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНІ АУДИТИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗАТОПЛЕНЬ

Аудити цього рівня мають на меті оцінку виконання міжнародних договорів в сфері попередження і мітігації наслідків затоплень.

Для проведення цих аудитів необхідно визначити, які міжнародні договори у вказаній сфері були ратифіковані або прийняті державою. Детальний алгоритм вибору теми аудиту описаний в документі «Аудит міжнародних екологічних договорів», розробленому Робочою групою INTOSAI з екологічному аудиту (2001 рік).

Аудити дотримання міжнародних договорів можуть бути аудитами відповідності, аудитами ефективності або комплексними аудитами. Конкретний вибір типу аудиту залежить від мандату кожного вищого органу аудиту.

Основними напрямками проведення цих аудитів можуть бути:

- дотримання відповідальними державними органами покладених зобов'язань у рамках укладеного договору;
- створення дієвих механізмів реалізації виконання міжнародних договорів в сфері попередження і ліквідації наслідків затоплень;
- ефективність контролю за дотриманням вимог міжнародних договорів.

Практика проведення аудитів виконання зобов'язань у рамках міжнародних договорів у сфері попередження і митігации наслідків затоплень показала, що зазвичай основними об'єктами контролю є:

- центральний орган виконавчої влади, координатор заходів по виконанню зобов'язань держави у рамках міжнародного договору;
- центральні і місцеві органи виконавчої влади, відповідальні за забезпечення виконання вимог міжнародного договору і впровадження передбачених ним механізмів;
- органи державного управління, завданнями яких є організація збору, обробки результатів спостережень, статистичних даних, їх належне використання на національному і міжнародному рівнях тощо.

	<u>Спільний звіт про аудит виконання протиповеневих заходів на прикордонних водах України та Республіки Польща (2005-2006 роки)</u>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Відповідно до Спільного плану дій між Рахунковою палатою України та Вищою палатою контролю Республіки Польща на 2004-2005 роки та на виконання плану роботи робочої групи EUROSAI з аудиту навколишнього

середовища на 2005 рік, Рахунковою палатою України та делегатурою Вищої палати контролю Республіки Польща в м. Жешові проведена паралельна перевірка виконання протипаводкових заходів у Карпатському регіоні та стану міжнародної співпраці на прикордонних водах України та Республіки Польща.

Мета аудиту

Оцінка стану забезпечення протиповеневого та протипаводкового захисту в Карпатському регіоні органами державної влади і органами місцевого самоврядування на прикордонних водах українсько-польського кордону.

Спільні висновки

Рахункова палата України та Вища палата контролю Республіки Польща дійшли спільного висновку щодо позитивної оцінки стану міждержавної співпраці у сфері протиповеневого захисту. З метою реалізації Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі водного господарства на прикордонних водах створено українсько-польську Комісію у справах прикордонних вод (далі - Комісія). З 2002 року почалася розробка Проекту спільних заходів щодо стабілізації русла р. Західний Буг.

ВОА України й Республіки Польща оцінюють стан фінансування та виконання заходів з будівництва протипаводкових споруд, здійснення протиерозійних та берегоукріплюючих робіт на прикордонних водах як незадовільний, що не забезпечує дієву та ефективну співпрацю стосовно проблемних питань у даній сфері.

У 2005 році учасники Комісії з обох сторін провели інвентаризацію ділянок берегової ерозії р. Західний Буг і домовилися здійснити їх укріплення, кожна сторона за свої кошти.

ВОА прийшли до висновку, що урядами обох країн не забезпечується необхідний обсяг робіт щодо недопущення відчуження території та зміни проходження державного українсько-польського кордону. Як наслідок, існує загроза втрати територій з обох сторін.

ВОА зробили однозначний висновок, що органами місцевого самоврядування та управління водного господарства обох країн не забезпечується створення матеріально-технічних запасів на випадок повені. Як з української, так і з польської сторони запаси не перевищують 30 відс. від запланованих.

Контролем з польської сторони встановлено, що в жодному із 6 контрольованих органів місцевого самоврядування не виконувався план територіального господарювання на водах. Аналогічною перевіркою в Україні встановлено, що заплановані протиповеневі заходи у Волинській та Львівській областях виконані в межах 60 відсотків.

ВОА прийшли до висновку про недостатню співпрацю на рівні органів місцевого самоврядування України і Республіки Польща на прикордонних водах та відсутність регламентацій (нормативно-правових актів) щодо такої співпраці.

ВОА відмічають недостатній рівень співпраці щодо обміну інформацією з питань ходу затоплення сірчаного кар'єру Яворівського ДГХП «Сірка» та пропускної здатності річок Шкло та Вишня.

Таким чином, недостатнє фінансування протипаводкових заходів в обох країнах призводить до поступового руйнування окремих ділянок протипаводкових споруд та послаблення протиповеневого захисту в регіоні в цілому. За цих умов, матеріально-технічне забезпечення протиповеневих заходів з обох сторін є недостатнім і не забезпечує безпеку громадян під час повеней та паводків.

Міжнародний координований аудит попередження і ліквідації наслідків затоплень

На засіданні робочої групи EUROSAI по аудиту засобів, виділених на попередження і ліквідацію наслідків катастроф, яке відбулося у березні 2017 року в м. Рим (Італійська Республіка), представники ВОА Республіки Білорусь, Республіки Польща і України підписали *Спільне положення про співпрацю при проведенні у рамках групи міжнародного координованого аудиту попередження і ліквідації наслідків затоплень*.

Спільне положення визначає, що співпраця між Сторонами реалізовуватиметься у формі координованих національних аудитів, що проводяться з урахуванням спільних цілей, предмета міжнародного аудиту, на основі загальних питань/критеріїв, визначених в Спільному положенні про співпрацю. Національні аудити проводитимуться відповідно до національних програм Сторін з урахуванням положень Спільного положення про співпрацю.

Надалі до міжнародного аудиту та підготовки Спільного звіту про його результати також долучилися ВОА Грузії, Республіки Сербія, Турецької Республіки та Європейський суд аудиторів.

Мета аудиту

- оцінка продуктивності, результативності і економності використання бюджетних коштів, спрямованих на створення, розвиток і функціонування систем прогнозування і захисту від затоплень;
- оцінка законності, своєчасності і повноти ухвалення відповідних управлінських рішень компетентними органами влади.

Предмет аудиту

➤ діяльність органів влади, спрямована на створення, розвиток і функціонування систем прогнозування і захисту від затоплень, у тому числі у рамках міжнародної співпраці;

➤ державні кошти, виділені на вказані цілі, а також порядок їх використання.

При цьому згідно із Спільним положенням, Сторони можуть приймати рішення про розширення мети і предмета аудиту на національному рівні.

Загальні питання (критерії) аудитів

- продуктивність, результативність інвестиційної і неінвестиційної діяльності, пов'язаної з цілями аудиту;

- економність і законність використання бюджетних коштів, спрямованих на діяльність, пов'язану з цілями аудиту;

- активність міжнародної співпраці, повнота виконання положень міжнародних угод, кількість міжнародних проектів, що реалізуються, а також розмір притягнутої міжнародної допомоги;

- створення механізмів і своєчасність реагування органів влади у разі затоплень;

- зниження згубних наслідків затоплень.

Спільні висновки

За результатами проведених аудитів ВОА - учасники аудиту дійшли таких спільних висновків.

Нормативно-правові та організаційні засади планування та управління протипаводковими заходами у країнах ВОА - учасників аудиту, у цілому створені. Проте є необхідність подальшого доопрацювання програмних документів та конкретизації розроблених політик, а також посилення координації між уповноваженими органами та забезпечення належного дотримання вимог європейського та національного законодавства

Зокрема, в усіх країнах ВОА - учасників аудиту та на рівні ЄС загалом розроблено законодавчі та нормативні документи, які регулюють функціонування системи оцінки та управління ризиками затоплень, управління водними ресурсами, управління системою попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі внаслідок факторів гідрологічного характеру: директиви ЄС, закони, постанови урядів тощо. При цьому ВОА Грузії, Сербії та України відзначають, що імплементація законодавства ЄС, зокрема Директиви про затоплення до національного законодавства цих країн, відбувається неналежним чином.

ВОА–учасники аудиту підтвердили наявність програмних документів (стратегій, загальнодержавних програм, підпрограм), які визначають протипаводкові заходи у їхніх країнах. У той же час ВОА Грузії, України та Сербії наголошують на необхідності їх удосконалення, конкретизації передбачуваних ними цілей, а також узгодження програмних документів з іншими нормативно-правовими актами законодавства з метою забезпечення ефективної реалізації протипаводкових заходів та їх моніторингу.

Уповноважені органи, відповідальні за імплементацію програмних документів з питань протипаводкового захисту, безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозування розповсюдження спричинених ними наслідків, спостереження за розвитком стихійних явищ і забезпечення заінтересованих осіб необхідною гідрологічною інформацією у країнах, ВОА яких є учасниками аудиту, законодавчо визначені. Проте аудит засвідчив, що зазначені уповноважені органи не використали наданих їм повноважень у сфері визначення державної політики з протипаводкового захисту, а окремі їх управлінські рішення приймалися із запізненням. ЄСА також вважає необхідним забезпечення координованого управління ризиками затоплень у транснаціональних річкових басейнах та врахування транскордонних аспектів на кожному етапі оцінки та планування ризиків.

Країнами ВОА - учасників аудиту, запроваджено систему управління ризиками затоплень за басейновим принципом та утворено районні органи управління річковими басейнами. Проте комплексне управління ризиками затоплень не забезпечено більшістю цих країн, а міжнародні плани ризику затоплень на рівні міжнародних річкових басейнів не розроблені окремими країнами – членами ЄС.

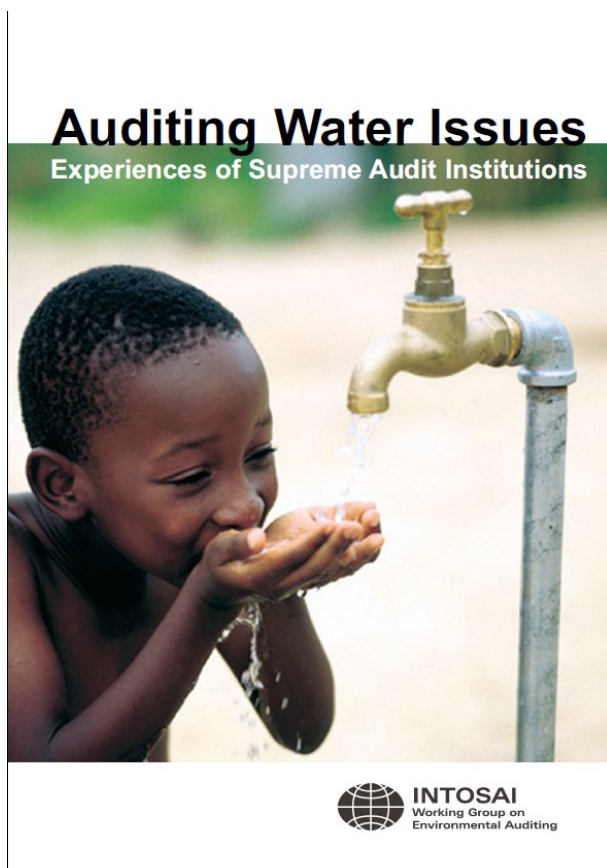
Також ВОА - учасники аудиту визнали, що заходи, спрямовані на протипаводковий захист у їхніх країнах, не були реалізовані ефективно, а запроваджені підходи до фінансування протипаводкових заходів були недосконалими.

ВОА – учасники аудиту звертають увагу урядів своїх країн на необхідність підвищення рівня прогнозованості розвитку затоплень та застосування просторового планування в управлінні ризиками повеней, адже їх інтенсивність та частота, зокрема через зміну клімату, лише зростатимуть. Погіршуватимуться також їх наслідки. Серед ефективних заходів готовності до паводків вирішальне значення мають системи раннього сповіщення, правильне планування та розвиток мережі яких безпосередньо пов'язані з загрозами затоплень та створенням карт уразливості.

Корисні поради і рекомендації

Особливості здійснення аудитів у сфері проблем, пов'язаних з водою, детально описані у звіті «Аудит проблем, пов'язаних з водою: аналіз досвіду ВОА і методологічних інструментів, що успішно використовувалися», підготовленому робочою групою INTOSAI з екологічного аудиту щодо 11 ключових проблем, у тому числі проблеми затоплень.

Надана у звіті інформація детально описує, яким чином різні інструменти аудиту можуть сприяти успішному здійсненню ВОА аудитів у сфері проблем, пов'язаних з водою.



Також на вебсайті робочої групи INTOSAI з екологічного аудиту розміщена публікація «Аудит питань, пов'язаних з водою: досвід вищих органів аудиту», в якій розглядаються питання попередження і ліквідації наслідків затоплень.

В документі дається короткий огляд аудитів, які досліджували питання затоплень, а саме підготовки планів порятунку, здійснення рятувальних заходів під час затоплень, а також ліквідації наслідків затоплень.

ПЕРЕЛІК МАТЕРІАЛІВ І ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ БУЛИ ВИКОРИСТАНІ ПРИ РОЗРОБЦІ РЕКОМЕНДАЦІЙ

Директива № 2007/60/ЄС про оцінку й управління ризиками,
пов'язаними з повеннями

A global framework for future costs and benefits of river-flood protection in
urban areas

FloodList

The Human Cost of Natural Disasters 2015: A Global Perspective (Centre
for Research on the Epidemiology of Disasters, 2015)

Increased human and economic losses from river flooding with anthropogenic
warming

A framework for global river flood risk assessments

EEA Report No 14/2017 'Green Infrastructure and Flood Management
Promoting cost-efficient flood risk reduction via green infrastructure solutions'

Guidance for Flood Risk Analysis and Mapping

Common Implementation Strategy for The Water Framework Directive and
the Floods Directive - Flood Risk Management in the EU and the Floods Directive's
1 st Cycle of Implementation (2009-15). A questionnaire based report

Special Report ECA 3/2008 "The European Union Solidarity Fund: how
rapid, efficient and flexible is it? Together with the Commission's replies"

Special Report ECA 25/2018 "Floods Directive: progress in assessing risks,
while planning and implementation need to improve"

Special Report of Comptroller and Auditor General of Ireland "Strategic
Planning for Flood Risk Management"

Report of National Audit Office of UK "Flood Risk Management in England"

Report of National Audit Office of UK "Strategic Flood Risk Management"

Joint Report on auditing implementation of flood protection measures on
transboundary waters of Ukraine and Republic of Poland

Report of the Accounting Chamber of Ukraine on the Results of the Performance Audit of Development and Operation of the Flood Protection System