



E U R O S A I



JOINT REPORT
on the International Coordinated Audit (Control) of Public
Funds, Allocated to Prevention and Consequences
Elimination of Disasters and Catastrophes

СОВМЕСТНЫЙ ОТЧЕТ
о результатах международного координированного
аудита (контроля) использования бюджетных средств,
направленных на предотвращение и ликвидацию
последствий катастроф

2014

SUMMARY

The Joint Report on the International Coordinated Audit (Control) of Public Funds, Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes, is based on the results of the national audits (controls), conducted by eight SAIs in this area in the framework of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

The report reflects SAIs' findings related to legal framework and organizational support in the areas of prevention and consequences elimination of disasters, hazard monitoring systems, sources and principles of financing appropriate measures, creation of the unified state system for prevention and consequences elimination of emergencies, as well as evaluation of damage, caused by disasters.

The report is also professionally interesting, as far as based on the summarized audit results of the cooperating parties of the international coordinated audit (control), SAIs have issued Joint Conclusions and Recommendations for the governments of eight different countries, which operate in different legal frameworks and have different factors and risks of disasters and catastrophes.

АННОТАЦИЯ

В Совместном отчете о результатах международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, учтены материалы национальных аудитов (контролей) восьми ВОФК в этой сфере, проведенных в рамках деятельности специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

В отчете отражены результаты исследований ВОФК вопросов правового и организационного обеспечения в сферах предупреждения и ликвидации последствий катастроф, систем мониторинга опасных явлений, источников и принципов финансирования соответствующих мероприятий, создания единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также оценки причиненного катастрофами ущерба.

Отчет также интересен в профессиональном плане, поскольку в результате обобщения информации участников международного координированного аудита (контроля), ВОФК удалось сформулировать общие выводы и рекомендации для правительств восьми различных государств, функционирующих в разных правовых полях и имеющих различные факторы и риски бедствий и катастроф.

This publication is available at the website of the Accounting Chamber of Ukraine

Chair of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes

Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine
Mr. Roman Maguta

Address: The Accounting Chamber of Ukraine
7 M. Kotzyubynskogo Str.
01601, Kyiv-30, Ukraine

Tel: +38 044 234-95-65
Fax: +38 044 226-33-82

rp@ac-rada.gov.ua
<http://www.ac-rada.gov.ua>

EUROSAI Task Force Secretariat

Tel: +38 044 235-43-47
Fax: +38 044 234-20-30
ird@ac-rada.gov.ua

Photos: The Court of Accounts of the Republic of Moldova
The Supreme Audit Office of Poland
The Accounts Chamber of the Russian Federation
The Accounting Chamber of Ukraine
SSE Chernobyl NPP
The Ministry of Emergencies of the Republic of Belarus
The Ministry of Emergency Situations of the Republic of Azerbaijan

You can order this document at EUROSAI Task Force Secretariat

Tel: +38 044 235-43-47
Fax: +38 044 234-20-30

ird@ac-rada.gov.ua

Данная публикация доступна на сайте
Счетной палаты Украины
Председатель Специальной группы EUROSAI по аудиту
средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий
катастроф
Председатель Счетной палаты Украины
г-н Роман Магута

Адрес: Счетная палата Украины
ул. М. Коцюбинского, 7
01601, Киев-30 Украина

Тел: +38 044 234-95-65
Факс: +38 044 226-33-82

rp@ac-rada.gov.ua
<http://www.ac-rada.gov.ua>

Секретариат Специальной группы EUROSAI

Tel: +38 044 235-43-47
Fax: +38 044 234-20-30
ird@ac-rada.gov.ua

Фотографии: Счетная палата Республики Молдова
Высшая палата контроля Польши
Счетная палата Российской Федерации
Счетная палата Украины
ГСП ЧАЭС
Министерство по чрезвычайным ситуациям
Республики Беларусь
Министерство чрезвычайных ситуаций
Азербайджанской Республики

Вы можете заказать этот документ в Секретариате
Специальной группы EUROSAI

Tel: +38 044 235-43-47
Fax: +38 044 234-20-30
ird@ac-rada.gov.ua

**EUROSAI Task Force
on the Audit of Funds Allocated to
Disasters and Catastrophes**

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

JOINT REPORT

**on the International Coordinated Audit (Control) of Public
Funds, Allocated to Prevention and Consequences
Elimination of Disasters and Catastrophes**

СОВМЕСТНЫЙ ОТЧЕТ

**о результатах международного координированного
аудита (контроля) использования бюджетных средств,
направленных на предотвращение и ликвидацию
последствий катастроф**

2014

AUDIT (CONTROL) COORDINATOR



Chairman of
the Accounting Chamber
of Ukraine

Mr. Roman Maguta

COOPERATING PARTIES



Chairman of
the Chamber of Accounts
of the Republic of
Azerbaijan

**Mr. Vugar Tapdiq
oglu Gulmammadov**



First Deputy Chairman of
the State Control
Committee of
the Republic of Belarus

Mr. Leonid Anfimov



President of
the State Audit Office of
Hungary

Mr. László Domokos

MESSAGE FROM HEADS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

Dear friends!

Dear colleagues!

Recognizing the responsibility to society and following the principle of transparency, the SAI nine countries decided to unite their efforts and to conduct the joint international research of our governments' preparedness to the potential challenges concerning the emergencies, as well as to evaluate the effective use of taxpayers' money for this purpose.

The fruitful work of our SAI within the EUROSAI Task Force on Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes preceded to the coordinated international audit.

Results of the activity clearly identified the importance and necessity of such audits in the future with the possibility of comparing the results obtained in the framework of the international researches.

Taking this opportunity, we want to thank all staff of our institutions for their three-year patient, diligent and effective work, the result of which, we believe, has become an interesting, important and time useful document.

Best regards,

**ОБРАЩЕНИЕ
РУКОВОДИТЕЛЕЙ ВЫСШИХ
ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ**

Дорогие друзья!

Уважаемые коллеги!

Осознавая свою ответственность перед обществом и руководствуясь принципом гласности, ВОФК девяти стран решили объединить свои усилия и провести совместное международное исследование готовности правительств наших стран к возможным вызовам, связанным с чрезвычайными ситуациями, а также оценить эффективность использования средств налогоплательщиков на эти цели.

Международному координированному аудиту предшествовала плодотворная работа наших ВОФК в рамках специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию катастроф.

Результаты деятельности группы четко определили важность и необходимость и в дальнейшем проведения таких аудитов с возможностью сопоставления полученных результатов в рамках международных исследований.

Пользуясь случаем хотим выразить благодарность всем сотрудникам наших учреждений за их трехлетний терпеливый, усердный и результативный труд, итогом которого, мы уверены, стал интересный, а главное - полезный и востребованный временем документ.

С наилучшими пожеланиями

**Mrs. Aigul
Mukhametkarim**



Member of
the Accounts Committee
for Control over Execution
of the Republican Budget
of the Republic of
Kazakhstan

Dr. Serafim Urechean



President of
the Court of Accounts of
the Republic of
Moldova

**Mr. Krzysztof
Kwiatkowski**



President of
the Supreme Audit Office
of Poland

Ms. Tatyana Golikova



Chairwoman of
the Accounts Chamber of
the Russian Federation

CONTENTS
СОДЕРЖАНИЕ

| | | |
|--|--|----|
| FOREWORD ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ | | 7 |
| PREAMBLE ПРЕАМБУЛА | | 12 |
| JOINT CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ | | 16 |
| 1. | GENERAL DATA OF THE NATIONAL AUDITS ОБОБЩЕННЫЕ ДАННЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ АУДИТОВ | 19 |
| 1.1. | Legal framework in the field of emergencies Правовая база в сфере чрезвычайных ситуаций | 19 |
| 1.2. | Government bodies, responsible for prevention and consequences elimination of disasters Органы власти, ответственные за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф | 22 |
| 1.3. | Hazard monitoring system Система мониторинга опасных явлений | 24 |
| 1.4. | Sources and principles of financing measures related to prevention and consequences elimination of disasters Источники и принципы финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий катастроф | 28 |
| 1.5. | The Unified State System for prevention and consequences elimination of emergencies Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций | 34 |
| 1.6. | Damage caused by disasters and mechanism for its evaluation Ущерб от чрезвычайных ситуаций и механизм его оценки | 36 |
| 2. | INFORMATION ABOUT NATIONAL AUDITS, CONDUCTED BY THE PARTICIPATED SAIs ИНФОРМАЦИЯ О НАЦИОНАЛЬНЫХ АУДИТАХ ВОФК – УЧАСТНИКОВ АУДИТА | 42 |
| 2.1. | The Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan Счетная палата Азербайджанской Республики | 42 |
| 2.2. | The State Control Committee of the Republic of Belarus Комитет государственного контроля Республики Беларусь | 44 |
| 2.3. | The State Audit Office of Hungary Государственный аудиторский офис Венгрии | 46 |
| 2.4. | The Court of Accounts of the Republic of Moldova Счетная палата Республики Молдова | 49 |
| 2.5. | The Supreme Audit Office of Poland Высшая палата контроля Республики Польша | 52 |
| 2.6. | The Accounts Chamber of the Russian Federation Счетная палата Российской Федерации | 56 |
| 2.7. | The Accounting Chamber of Ukraine Счетная палата Украины | 59 |
| 2.8. | The Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of the Republic of Kazakhstan Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан | 62 |

FOREWORD

The natural and man-caused disasters annually cause huge damage to mankind, environment and economy, taking lives of many people, destroying roads, buildings and entire residential settlements (Figures 1-2).

It is known, that between 1992 and 2011, disasters affected 4.4 billion people of our planet, killed 1.3 million people and resulted in economic losses of USD 2 trillion¹.

The total amount of humanitarian aid, paid to the victims of the disasters, was USD 17.9 billion only in 2012, USD 12.9 billion of which were contributed by the governments².

Frequency and scope of the disasters and catastrophes are increasing, especially of the natural disasters. Floods, storms and earthquakes are the most frequent, large-scale and destructive in the world (Figures 3-5).

Thus, the whole world was shocked with a large radiation accident, which occurred at the Fukushima NPP on March 11, 2011 as the result of the largest earthquake in the history of Japan and ensuing tsunami. And though Europe is less prone to such phenomena, the risks of man-caused and natural disasters still exist.

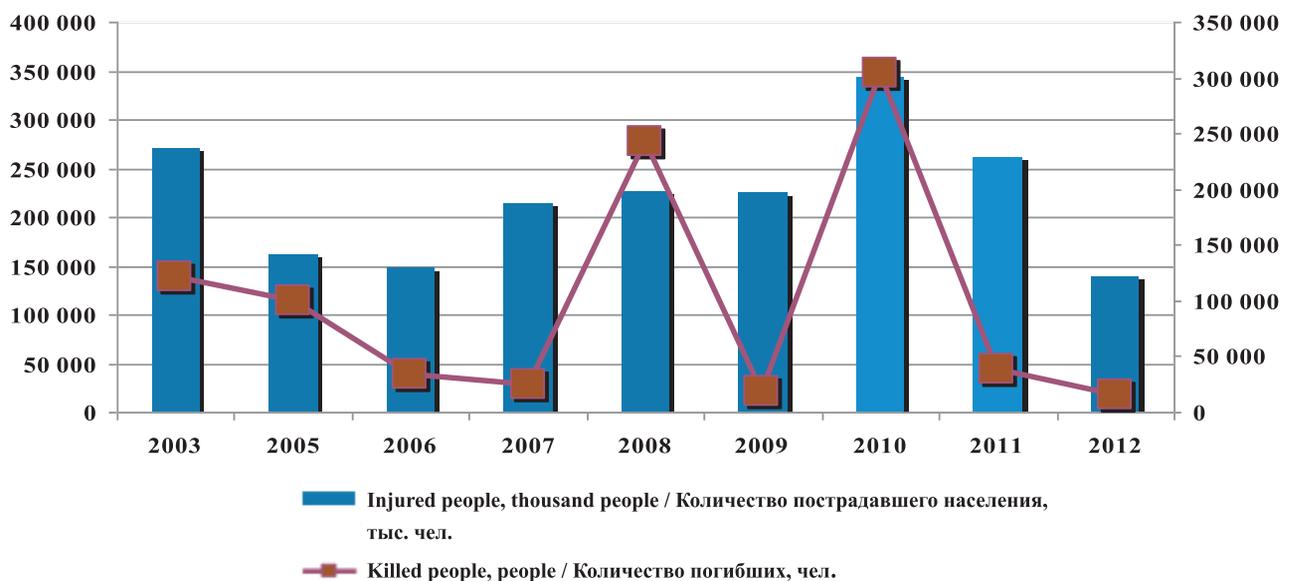


Figure 1. Dynamics of injured and killed people in disasters/
Динамика пострадавшего и погибшего населения в результате катастроф⁵

¹As per statistics of the United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

²As per Final Report of the INTOSAI Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-Related Aid.

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Природные и техногенные катастрофы ежегодно наносят огромный ущерб человечеству, окружающей среде и экономике стран, унося жизни многих людей, разрушая дороги, здания и целые жилые поселки (рис. 1-2).

Известно, что за 1992–2011 гг. от катастроф пострадало 4,4 млрд. жителей нашей планеты, погибло 1,3 млн. человек, нанесен экономический ущерб в размере 2 триллионов долларов США³.

Только в 2012 году общая сумма гуманитарной помощи, предоставленной жертвам катастроф, составила 17,9 млрд. долларов США, 12,9 млрд. из которых были выделены правительствами⁴.

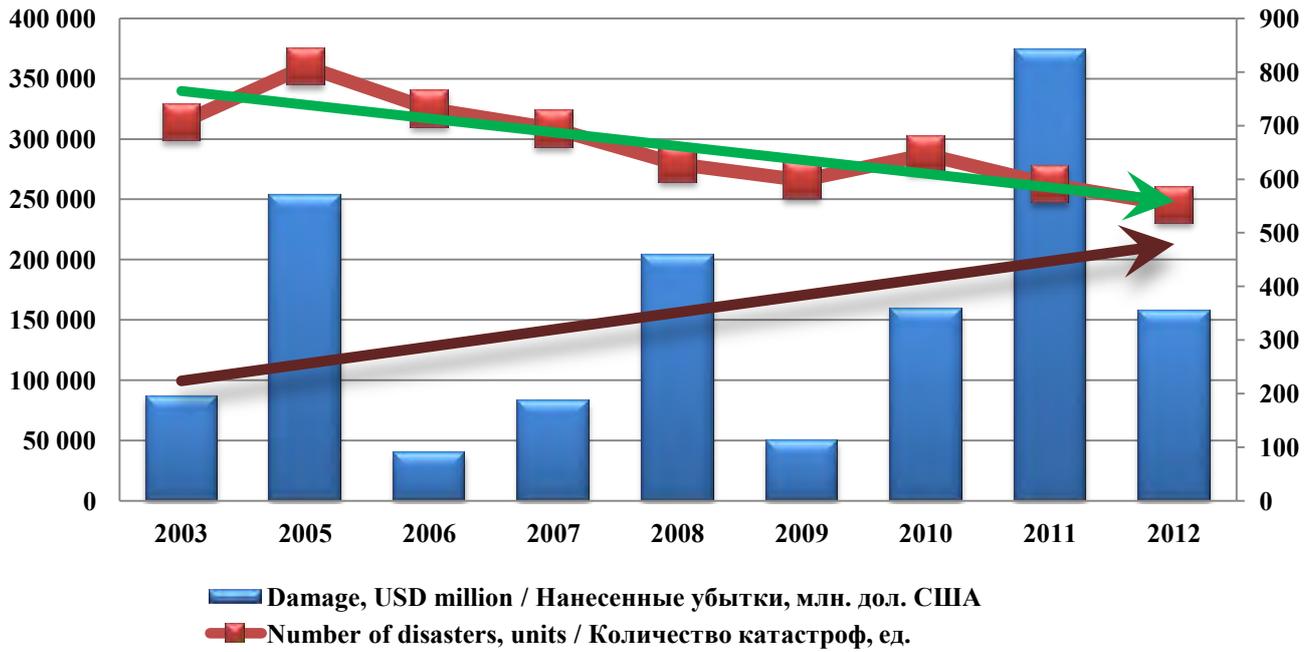
При этом увеличивается периодичность и масштабы бедствий и катастроф, особенно природных. Наиболее частыми, масштабными и разрушительными в мире являются наводнения, штормы и землетрясения (рис. 3-5).

Так, весь мир потрясла крупная радиационная авария, которая произошла на АЭС Фукусима 11 марта 2011 года в результате сильнейшего в истории Японии землетрясения и последовавшего за ним цунами. И хотя Европа менее подвержена таким явлениям, риски техногенных и природных катастроф все же существуют.

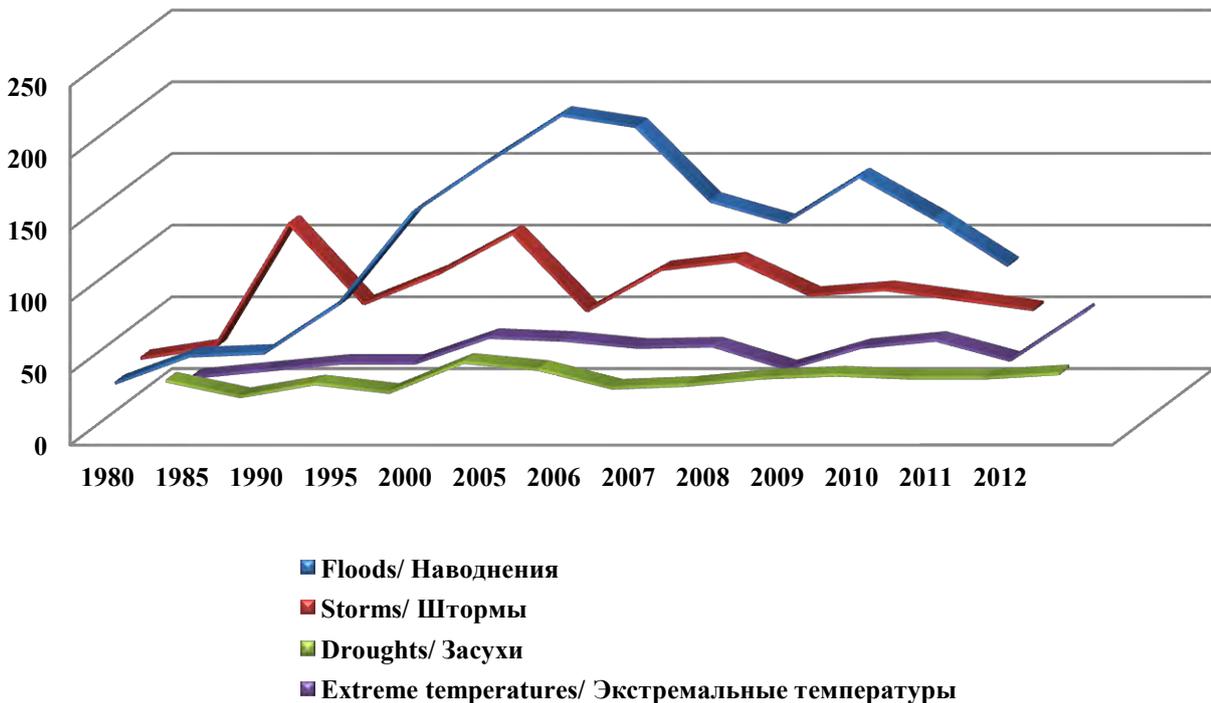
³Данные Управления ООН по уменьшению опасности бедствий.

⁴Данные заключительного доклада рабочей группы INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами.

⁵As per statistics of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies / Данные Международной федерации обществ Красного креста и Красного полумесяца.



*Figure 2. Dynamics of disasters and resulted damage /
Динамика возникновения чрезвычайных ситуаций и нанесенного ими ущерба⁶*



*Figure 3. Dynamics of climate-related disasters /
Динамика стихийных бедствий, связанных с климатом⁷*

⁶ As per statistics of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies / Данные Международной федерации обществ Красного креста и Красного полумесяца.

⁷ As per statistics of the United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) / Данные управления ООН по уменьшению опасности бедствий.

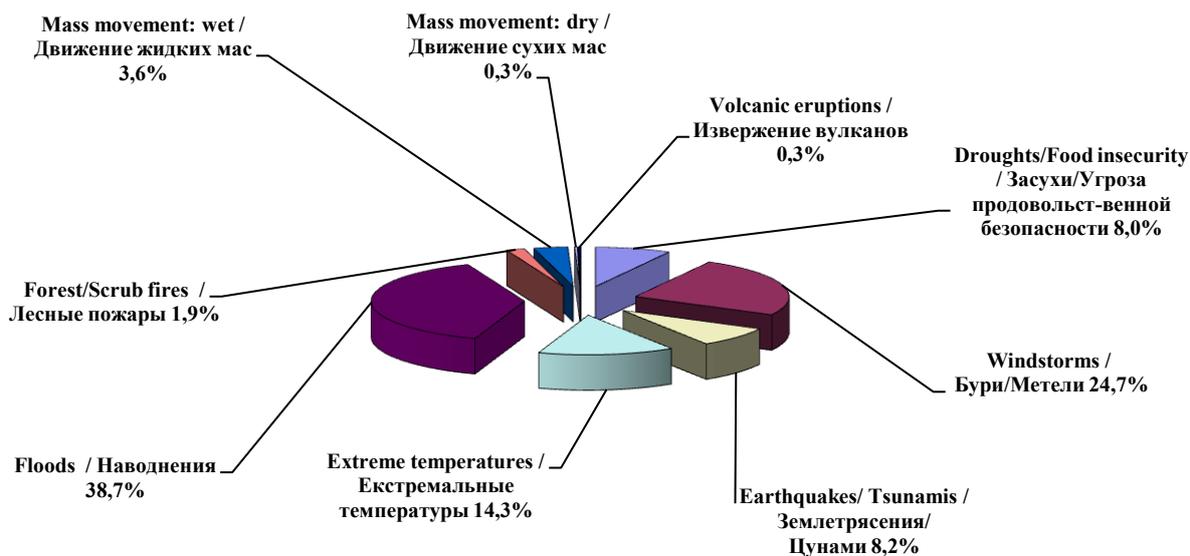


Figure 4. Number of natural disasters in the world by types in 2012/
Распределение природных катастроф в мире за видами в 2012 году⁸

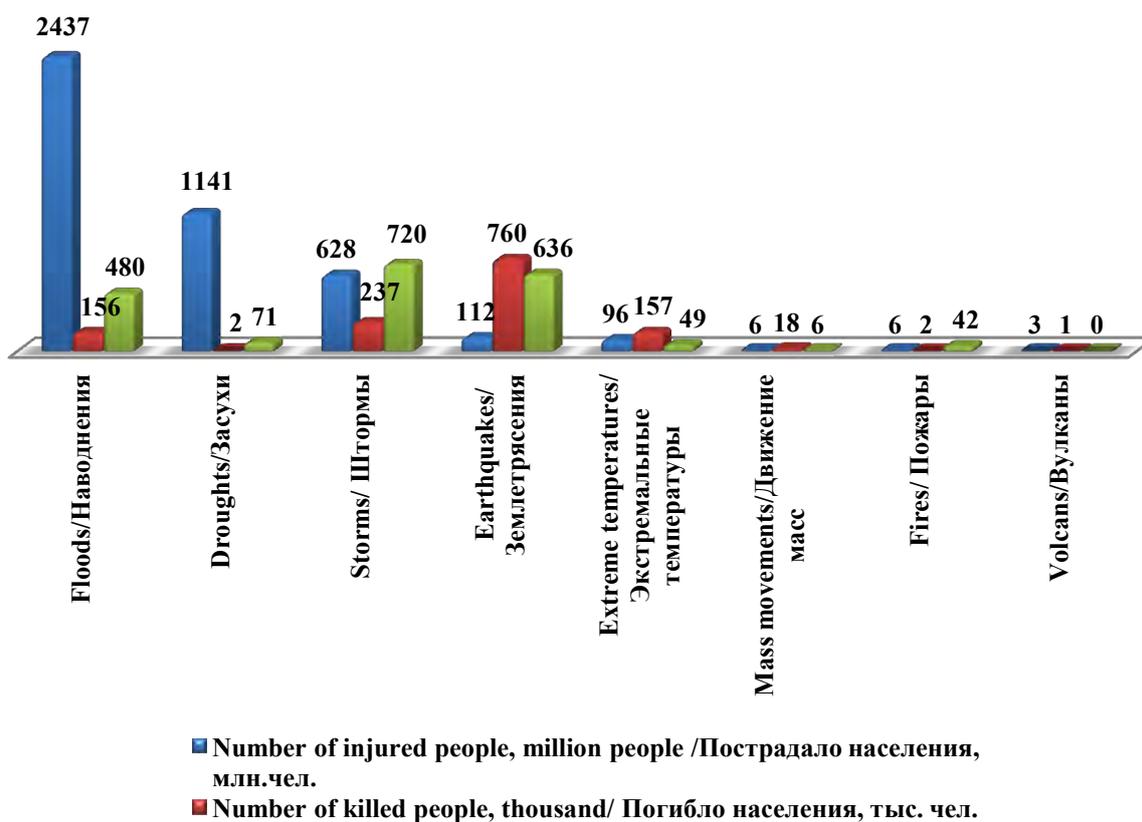


Figure 5. Results of disasters in the world in 1992-2012/
Результаты катастроф в мире за 1992-2012 годы⁹

⁸ As per statistics of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies / Данные Международной федерации обществ Красного креста и Красного полумесяца.

⁹ As per statistics of the United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)/ Данные Управления ООН по уменьшению опасности бедствий.

Besides, the issue of the Chernobyl Catastrophe is still urgent at the moment. And despite of the fact that the international technical assistance amounted about EUR 1.7 billion have already been utilized for implementation of the projects at the Chernobyl NPP in order to transform the Shelter Object into an environmentally safe system, the works are still not completed, that require additional investments.

Analyses of the World Bank showed that governmental expenditures on the disaster prevention are usually lower than expenditures on providing assistance to the victims, which are increasing after the disaster and are high during the several years. That is why in order to save and efficiently utilize their budgetary resources many countries have been changing policy on emergencies during the last years. Thus, more and more government bodies develop and implement preventive measures, allocating more budgetary resources to disasters prevention, than to their consequences elimination. The Supreme Audit Institutions (SAIs) also note positivity of utilization of the budgetary resources in such way, insisting on necessity to continue and intensify preventive actions.

Based on the international nature of the natural and man-caused disasters, limited budgetary resources, which are allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, issues related to effective management and utilization of the budgetary resources, allocated to the above mentioned area, are permanently monitored by the SAIs.

The SAIs of different countries permanently collaborate and share with the best practices in conduction audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, as well as in the audits on the disaster-related aid, trying to consolidate their efforts in this area.

The *EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes* facilitate cooperation and experience sharing among the SAIs, coordination of their activities related to the disasters awareness and also assistance to the governments in development effective and efficient tools for prevention disasters and their consequences elimination.

Considering urgency of this issue and international nature of the disasters, SAIs of 9 countries within

Также на данный момент все еще актуальна проблема Чернобыльской катастрофы. И, несмотря на то, что на выполнение проектов, которые осуществляются на Чернобыльской АЭС с целью превращения объекта "Укрытие" в экологически безопасную систему, уже использовано около 1,7 млрд. евро международной технической помощи, эти работы все еще не завершены и требуют дополнительных финансовых вложений.

Исследования, проведенные Всемирным банком, доказали, что правительственные расходы на предотвращение бедствий обычно ниже, чем на оказание помощи пострадавшим, которые после бедствия возрастают и остаются высокими на протяжении нескольких лет. Именно поэтому в целях экономии и эффективного использования бюджетных средств в последнее время наблюдается изменение политики многих государств в отношении чрезвычайных ситуаций. Так, все чаще и чаще органы власти разрабатывают и внедряют превентивные меры, направляя, таким образом, больше бюджетных средств на предотвращение катастроф, а не на их ликвидацию. Позитивность такого опыта расходования бюджетных средств отмечают и высшие органы финансового контроля (ВОФК), настаивая на необходимости продолжения и активизации превентивной деятельности.

Исходя из международного характера природных и техногенных катастроф, ограниченности бюджетных средств, выделяемых на предотвращение бедствий и катастроф, а также на ликвидацию их последствий, ВОФК постоянно проводят мониторинг эффективного управления и расходования бюджетных средств, направленных на указанную цель.

ВОФК разных стран мира постоянно сотрудничают, обмениваются передовым опытом проведения аудитов предупреждения и ликвидации последствий катастроф, а также помощи, касающейся бедствий и катастроф, пытаясь консолидировать свои усилия в указанном направлении.

Специальная группа EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, способствует сотрудничеству и обмену опытом между ВОФК, координации их деятельности в вопросах повышения осведомленности о катастрофах, а также содействию правительствам в разработке действенных и эффективных инструментов предупреждения катастроф и ликвидации их последствий.

Учитывая актуальность данного вопроса, а также международный характер катастроф, ВОФК 9 стран в

the framework of the *EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes*, held the International Coordinated Audit (Control) of Public Funds, Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes, and present the Joint Report on its results to the competent authorities and the general public.

The national audits, conducted by the SAIs, indicate that governments make efforts to improve existing legal and regulatory frameworks and procedures, related to utilization of the budgetary resources, allocated to prevention and consequences elimination of disasters, development of the warning systems, interdepartmental risk management system for prevention disasters and catastrophes.

However, there are still activities in each country, which with the aim of reduction number of disasters and affected damages require special attention of the government bodies.

Thus, for example, enhance actions are required with regard to classification of the territories under the levels of disasters and creation risk maps, that will allow to increase level of forecasting disasters and catastrophes, and, in turn, to mitigate effects of the disasters.

рамках работы *специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*, провели международный координированный аудит (контроль) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, и представляют уполномоченным органам и широкой общественности совместный отчет по его результатам.

Проведенные ВОФК национальные аудиты свидетельствуют, что правительства стран прилагают усилия с целью усовершенствования существующей законодательной и нормативно-правовой базы, процедур, касающихся использования бюджетных средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, развития системы оповещения, межведомственной системы управления рисками предотвращения бедствий и катастроф.

Однако в каждой стране все еще существуют виды деятельности, которые, с целью уменьшения количества катастроф и убытков, наносимых ими, требуют особого внимания органов власти.

Так, например, определенной активизации требует деятельность, связанная с классификацией территорий государств по уровням возникновения катастроф, созданием карт рисков, что даст возможность увеличить уровень прогнозирования бедствий и катастроф, а также смягчить их последствия.



Wroclaw, 22 marca 2012

Photo: Meeting of participants of the international coordinated audit on March 21-23, 2012 in Wroclaw, the Republic of Poland /

Встреча участников международного координированного аудита 21-23 марта 2012 года в г. Вроцлав, Республика Польша

PREAMBLE

The audit of public funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, was initiated by the SAI of Ukraine in 2011 at the III meeting of the EUROSAI Task Force, which was held in Moscow, the Russian Federation.

The main objective of this audit was to test *Good Practice Recommendations for the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes*, which were developed by the Accounting Chamber of Ukraine within the framework of the EUROSAI Task Force and were prepared for approval in 2014.

After the decision to conduct the audit had been made, three meetings of SAIs participants were held:

- ✓ in 2012 during the IVth Meeting of the EUROSAI Task Force, which was held in Wroclaw, the Republic of Poland, *the Common Position on Cooperation for Coordinated Parallel Audit (Control) of Public Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes* was signed by SAIs participants;
- ✓ in 2013 during the Vth Meeting of the EUROSAI Task Force, which was held in Sofia, the Republic of Bulgaria, the structure of the Joint Report and timetable for its preparation were agreed;
- ✓ in 2014 during the VIth Meeting of the EUROSAI Task Force, which was held in Warsaw, the Republic of Poland, draft of the Joint Report on the results of the international coordinated audit (control) was presented to the participants and endorsed by them. The date of signing of the Joint Report was also agreed.

The International Coordinated Audit (Control) of Public Funds, Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes was included into the Work Plan of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes for 2012-2014, and was conducted by the SAIs of 9 participated countries.

The international coordinated audit was conducted by: the Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan, the State Control Committee of the Republic of Belarus, the State Audit Office of

ПРЕАМБУЛА

Аудит использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, был инициирован ВОФК Украины в 2011 году на III заседании специальной группы EUROSAI, которое состоялось в Москве, Российская Федерация.

Основная задача данного аудита – апробация *Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*, разработанных Счетной палатой Украины в рамках деятельности специальной группы EUROSAI и подготовленных к утверждению в 2014 году.

С момента принятия решения о проведении аудита состоялось три встречи ВОФК-участников:

- ✓ в 2012 году во время IV заседания специальной группы EUROSAI во Вроцлаве, Республика Польша, ВОФК-участники аудита подписали *Совместное положение о сотрудничестве при проведении международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*;
- ✓ в 2013 году во время V заседания специальной группы EUROSAI в Софии, Республика Болгария, были согласованы структура совместного отчета и график его подготовки;
- ✓ в 2014 году во время VI заседания специальной группы EUROSAI в Варшаве, Республика Польша, участникам аудита был представлен и одобрен ими проект совместного отчета о результатах международного координированного аудита (контроля), а также согласована дата подписания этого отчета.

Международный координированный аудит (контроль) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, был включен в План работы специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф на 2012-2014 годы, и проведен ВОФК 9 стран-участниц.

В международном координированном аудите принимали участие Счетная палата Азербайджанской Республики, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Государственный аудиторский офис

Hungary¹⁰, the Court of Accounts of Italy¹¹, the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of the Republic of Kazakhstan, the Court of Accounts of the Republic of Moldova, the Supreme Audit Office of Poland, the Accounts Chamber of the Russian Federation, as well as by the Accounting Chamber of Ukraine (hereinafter the audit participants). The Accounting Chamber of Ukraine is the Audit (Control) Coordinator.

The audit was conducted based on the provisions of the *Common Position on Cooperation for Coordinated Parallel Audit (Control) of Public Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes*, as well as in line with the INTOSAI Auditing Standards, national auditing standards and guidelines of the participated countries. Provisions of the national legislation were also taken into consideration in the national audits.

The audit (control) objective was to assess legality and utilization efficiency of the public funds allocated to establishment, functioning and development of the national system for prevention and response to natural and man-caused disasters and catastrophes.

¹⁰ The State Audit Office of Hungary didn't sign the *Common Position on Cooperation for Coordinated Parallel Audit (Control) of Public Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes*, however submitted information on the results of the national audit, conducted in 2011.

¹¹ The national audit of the Court of Accounts of Italy has not been finished at the moment of signing of the Joint Report.

Венгрии¹², Счетный суд Италии¹³, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Счетная палата Республики Молдова, Высшая палата контроля Республики Польша, Счетная палата Российской Федерации, а также Счетная палата Украины (далее – участники аудита). Координатором аудита (контроля) выступила Счетная палата Украины.

Данный аудит проводился на основании *Совместного положения о сотрудничестве при проведении международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*, а также в соответствии со стандартами аудита INTOSAI, национальными стандартами аудита и руководящими принципами стран-участниц. При проведении национальных аудитов учитывались и нормы национального законодательства.

Целью аудита (контроля) была оценка законности и эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание, функционирование и развитие государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера.

¹² Государственный аудиторский офис Венгрии не принимал участие в подписании *Совместного положения о сотрудничестве при проведении международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*, однако предоставил информацию о результатах национального аудита, проведенного в 2011 году.

¹³ Национальный аудит Счетного суда Италии не был завершен на момент подписания *Совместного отчета*.



Photo: Meeting of participants of the international coordinated audit on March 26-27, 2013 in Sofia, the Republic of Bulgaria /

Встреча участников международного координированного аудита 26-27 марта 2013 года в г. София, Республика Болгария

The participants identified the following main audit (control) issues:

- ✓ organization efficiency of the national system for prevention and response to natural and man-caused emergencies;
- ✓ utilization efficiency of the public funds, allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes;
- ✓ implementation of the international agreements on cooperation in the field of prevention and consequences elimination of emergencies;
- ✓ utilization efficiency of the public funds, allocated to establishment, functioning and development of the national system for prevention and response to natural and man-caused emergencies.

The SAIs participants identified the following Common Assess Criteria for *Coordinated Parallel Audit (Control) of Public Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes*:

- ✓ fullness (scope) of the national legislative and regulatory framework in the field of utilization of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes;
- ✓ availability of formal documents permitting to make ranking of the territories according to their natural and man-caused hazard level;
- ✓ fullness (scope) of the territories and objects covered by the systems of natural and man-caused hazard monitoring;
- ✓ availability of the program-target planning of funds for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, also at the regional level;
- ✓ availability of the centralized interdepartmental risk management system for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes both at federal and regional levels;
- ✓ availability of the indicators characterizing correlation between prevented damage and expenses incurred on its prevention (when evaluating effectiveness of the public funds utilization).

In general, the audit confirmed relevance of the chosen topic and necessity of its further studying. Significant contribution to the audit was provided with *Good Practice Recommendations for the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes*,

Участники определили такие основные вопросы аудита (контроля):

- ✓ эффективность организации государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера;
- ✓ эффективность использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф;
- ✓ выполнение международных соглашений о сотрудничестве в сфере предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;
- ✓ эффективность использования бюджетных средств, направленных на создание, функционирование и развитие государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера.

ВОФК-участники обозначили такие общие критерии оценки для *международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*:

- ✓ полнота (достаточность) национальной законодательной и нормативной базы в сфере использования средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф;
- ✓ наличие официальных документов, позволяющих осуществлять ранжирование территорий по степени природной и техногенной опасности;
- ✓ степень охвата территорий и объектов системами мониторинга природных и техногенных опасностей;
- ✓ наличие программно-целевого планирования финансовых средств на мероприятия по предупреждению и ликвидации последствий катастроф, в том числе и на региональном уровне;
- ✓ наличие централизованной межведомственной системы управления рисками при предотвращении и ликвидации последствий катастроф, как на федеральном, так и на региональном уровне;
- ✓ наличие показателей, характеризующих соотношение между предотвращенным ущербом и затратами на его предотвращение (при оценке эффективности расходования бюджетных средств).

В целом, аудит подтвердил актуальность выбранной темы и необходимость ее дальнейшего изучения. Весомым вкладом в проведении аудита стали *Рекомендации лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию*

developed by the SAI of Ukraine in the framework of the EUROSAT Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes (EUROSAT Task Force), as well as with *Guidance for Supreme Audit Institutions on Audit of Disaster Preparedness*, developed by the SAI of Turkey in the framework of the INTOSAI Working Group on Accountability for and Audit of Disaster-Related Aid (INTOSAI WG AADA).

At the same time, complexity of the issue, its versatility and specificity for each separate country, showed complexity of the audit topic that affected the time frames of the audit procedures, the issues discussed during the meetings of the participants, as well as directly the audit findings.

последствий катастроф, разработанные ВОФК Украины в рамках работы специальной группы EUROSAT по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф (EUROSAT Task Force), а также *Руководящие принципы по аудиту готовности к катастрофам*, разработанные ВОФК Турции в рамках деятельности рабочей группы INTOSAI по вопросам помощи, связанной с катастрофами (INTOSAI WG AADA).

При этом комплексность затронутого вопроса, его многогранность и специфичность для каждой страны в отдельности лишь подтверждают сложность темы аудита, что нашло свое отражение в сроках его проведения, вопросах, рассмотренных во время встреч участников, а также непосредственно в полученных результатах.



*Photo: Meeting of participants of the international coordinated audit on May 14-16, 2014 in Warsaw, the Republic of Poland /
Встреча участников международного координированного аудита 14-16 мая 2014 года в г. Варшава, Республика Польша*

JOINT CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Based on the results of *Coordinated Parallel Audit (Control) of Public Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes*, the SAIs of the countries, participated in the audit, have issued the following joint conclusions and recommendations:

1. Understanding importance of the issue and vital necessity of existence of the effective system for prevention and response to the disasters, the governments of all countries, participated in the audit, are actively working on formation and improvement of the **legislative and regulatory framework**, which define the main state policies in this area.

The conducted audit (control) revealed that adopted legislation determines activities of the public authorities in the field of emergency management, as well as legal, economic and social bases for development and operation of the state systems, which ensure implementation of the required measures aimed at prevention, preparedness, response and consequences elimination of disasters and catastrophes. Set of organizational and practical actions aimed at rescue operations in consequences elimination of emergencies, ensuring response of the civil protection systems in the cases of threat or occurrence disasters, prevention of life losses and timely assistance, reducing losses from emergencies, is legally defined.

However, the SAIs participated in the audit (control) note reasonability of harmonization of the relevant legal acts with regard to terminology and authorities of the relevant government bodies of the participated countries that will facilitate closer international cooperation in this area.

2. In some countries, participated in the audit, **the Unified State Systems for Prevention and Elimination of Emergencies have been established**. Functioning of such systems allows to manage the disaster risks and also to increase response efficiency and effectiveness of the state authorities in the cases of emergencies.

The SAIs note positivity of such systems establishment and offer to facilitate their

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В результате проведения международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, ВОФК стран-участниц пришли к таким общим выводам и рекомендациям:

1. Понимая важность данного вопроса и жизненную необходимость существования эффективной системы предупреждения и реагирования на возникшие катастрофы, правительства всех стран-участниц аудита активно работают над формированием и совершенствованием **законодательной и нормативно-правовой базы**, которая определяет основные направления государственной политики в данной сфере.

Проведенным аудитом (контролем) установлено, что принятые законодательные акты определяют деятельность органов государственной власти в сфере управления при возникновении чрезвычайных ситуациях, а также правовые, экономические и социальные основы развития и функционирования государственных систем по предупреждению, обеспечению готовности, реагированию и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Законодательно определен комплекс организационных мер и практических действий по проведению аварийно-спасательных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечению реагирования систем гражданской защиты в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций, предотвращению гибели людей и своевременному оказанию помощи, уменьшению ущерба в результате чрезвычайных ситуаций.

Однако ВОФК-участники аудита (контроля) отмечают целесообразность согласования соответствующих нормативно-правовых актов в странах-участницах по вопросам терминологии, а также полномочий соответствующих органов власти, что будет способствовать более тесному международному сотрудничеству в этой сфере.

2. В отдельных странах-участницах аудита **созданы единые государственные системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций**, функционирование которых дает возможность управлять рисками возникновения чрезвычайных ситуаций, а также повышать оперативность и эффективность реагирования государственных органов власти в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

ВОФК отмечают позитивность опыта создания таких систем и предлагают способствовать его развитию и

development and dissemination.

3. The issues related to management and utilization of the public funds, allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes are urgent for all audit participants and **are permanently monitored by the SAIs.**
4. **The main sources of financing**, allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, are the state budget resources, including target reserves, which are used under the procedures defined with the legislation in the cases of disasters and catastrophes, as well as for their consequences elimination. The additional sources of financing in some countries are budgetary resources of the European Union, the Union State, loans and credits of the international financial organizations.

In general, financing of the system for prevention and response to disasters and catastrophes allows to increase protection of the population and territories from the natural and man-caused emergencies. However, the national audits indicated that because of limited public funds, in many countries, participated in the audit, the Monitoring and the Rescue and Firefighting Services are insufficiently provided with the special facilities and special equipment; protective structures, emergency warning and communication systems are not always in full readiness, while existing material reserves are insufficient in many cases as far as allocated public funds are sufficient only for covering expenditures for their storage.

As the result, SAIs emphasize on importance of effective and efficient utilization of the available resources.

5. Activities of the government bodies of all participated countries are directed on **ensuring effective prevention**, implementation and improvement of the hazard monitoring systems. Such activities help to increase level of disaster preparedness of the countries and to protect people in emergencies. However, the SAIs found that Emergency Management Plans (detailed procedures) were approved with some delays and deadlines, set for their implementation, were not met, that require strengthening of the appropriate controls.

Implementation of the best international practices

распространению.

3. Вопросы управления и расходования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, являются актуальными для всех участников аудита, ВОФК проводят их **постоянный мониторинг.**
4. **Главным источником средств**, выделяемых на предотвращение бедствий и катастроф, а также на ликвидацию их последствий, являются средства государственного бюджета, включающие целевые резервы, использующиеся в соответствии с установленными законодательством процедурами в случае возникновения бедствий и катастроф, а также на ликвидацию их последствий. Дополнительные источники финансирования в отдельных странах – бюджетные средства Европейского Союза, Союзного государства, займы и кредиты международных финансовых организаций.

В целом, финансирование функционирования системы предупреждения и реагирования на произошедшие катастрофы позволяет улучшить защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Однако результаты проведенных национальных аудитов свидетельствуют о том, что в связи с ограниченностью выделяемых государственных средств в отдельных странах-участницах аудита наблюдается недостаточная обеспеченность служб мониторинга, спасения и пожаротушения спецсредствами и спецтехникой, защитные сооружения, системы оповещения и связи не всегда находятся в состоянии полной готовности, а существующие материальные резервы зачастую являются недостаточными, так как выделяемых государственных средств, в отдельных случаях, хватает лишь для покрытия расходов на их хранение.

Таким образом, ВОФК акцентируют внимание на важности эффективного и результативного использования имеющихся ресурсов.

5. Деятельность органов власти всех стран-участниц направлена на **обеспечение эффективных превентивных мер**, внедрение и усовершенствование систем мониторинга опасных явлений. Благодаря такой деятельности повышается уровень готовности стран к катастрофам и защите населения от чрезвычайных ситуаций. Однако ВОФК отмечают некоторые задержки с принятием планов (детализированных процедур) управления в чрезвычайных ситуациях, несоблюдение сроков выполнения планов, что требует усиления соответствующего контроля.

Усовершенствованию систем гражданской защиты может

related to the civil protection system, organization and execution of the rescue activities in the cases of emergencies will help to improve the civil protection system.

6. Scarcity of the budgetary resources allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, gives special importance to the issues related to *efficient management of the financial and material resources and target utilization of the budget*. All participated countries noted necessity of increasing of the financial discipline in the governmental bodies, the financial supervision and control over compliance with the legislation, including those related to public procurements.

Besides, for assessment utilization efficiency of the public funds, allocated to programs implementation, it is important to have developed indicators characterizing correlation between prevented damage from emergencies and expenses incurred on such prevention. However, conducted audits showed that such indicators have not been developed in all participated countries, and that existing mechanism of assessment property damage, resulting from emergencies, requires some improvements.

7. Increasing of efficiency of the national system for prevention and response to natural and man-caused disasters and catastrophes is possible through *ranking of the territories by risks of disasters*, based on the climatic peculiarities of the territories as well as on the region's vulnerability to natural and man-caused sources of emergencies.

Based on foregoing, the SAIs of participated countries considered reasonable to intensify activities related to ranking of the territories on the risk zones and risk mapping that will help to increase effectiveness of the risk management of natural and man-caused disasters.

8. The SAIs of participated countries stated that application of *Good Practice Recommendations for the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes*, as well as *Guidance for Supreme Audit Institutions on Audit of Disaster Preparedness will help to increase quality of the audits* in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

способствовать внедрение лучшей международной практики в сфере системы гражданской защиты, организации и выполнения работ по спасению в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

6. Вследствие ограниченности бюджетных средств, выделяемых на предотвращение бедствий и катастроф, а также на ликвидацию их последствий, особенно актуальными стали вопросы *эффективного управления финансовыми и материальными ресурсами, а также их целевого использования*. Все страны-участницы аудита отметили необходимость повышения финансовой дисциплины государственных органов власти, финансового надзора и контроля за соблюдением норм законодательства, в том числе и касающихся государственных закупок.

Также для оценки эффективности расходования бюджетных средств на реализацию программ важно наличие показателей, характеризующих соотношение между предотвращенным ущербом и затратами, понесенными на выполнение мероприятий по снижению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций. Однако проведенные аудиты показали, что не во всех странах-участницах такие показатели разработаны, а существующий механизм оценки материального ущерба, полученного в результате чрезвычайных ситуаций, требует совершенствования.

7. Повышение эффективности государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера возможно путем проведения *ранжирования территорий по уровню риска возникновения катастроф* на основании климатических особенностей территорий, а также по уровню уязвимости регионов к природным и техногенным источникам чрезвычайных ситуаций.

Исходя из изложенного, ВОФК стран-участниц аудита считают целесообразной активизацию деятельности по ранжированию территорий по зонам риска возникновения катастроф и созданию карт рисков территорий, что позволит повысить эффективность управления рисками возникновения природных и техногенных катастроф.

8. ВОФК стран-участниц констатировали, что *повышению качества проведения аудитов* в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф *будет способствовать* применение *Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф*, а также *Руководящих принципов по аудиту готовности к катастрофам*.

1. GENERAL DATA OF THE NATIONAL AUDITS

1.1. Legal framework in the field of emergencies

The national audits, conducted by SAIs of the countries, participated in the audit, indicated that at the national levels issues related to disasters and catastrophes are regulated by number of legislative and regulatory acts, including the Constitution, Code of Civil Defence, Laws "On Civil Defence", "On Natural and Man-Caused Emergencies", "On Consequences Elimination of Emergencies", "On Protection Population and Territories against Natural and Man-Caused Emergencies", "On Legal Framework of Civil Defence", "On Bodies and Divisions on Emergency Situations", "On Rescue Services", "On Fire Safety", "On System of the Emergency Help to the Population by the Unified Telephone Number 112", etc.

In general, the legislative and regulatory framework, adopted in the participated countries, defines bases of civil defence, the main directions of its development, regulating defence of the population and territories against natural and man-caused emergencies, functioning of the monitoring and emergencies prevention systems, rescue services, creation and utilization of the material resources reserves. With the aim of reduction of the disaster risks and mitigation their consequences, in some countries separate state target programs are developed, which define and cover main directions of the civil defence. In many countries the system of emergency help to the population by the unified telephone number "112", organized on the basis of the united duty-dispatching services, has already been functioning. The crisis/emergency management centres work round-the-clock, by the principle (24/7).



Photo. Flood in Sakha (Yakutia) Republic of the Russian Federation in May 2013 / Наводнение в Республике Саха (Якутия) Российской Федерации в мае 2013 года

1. ОБОБЩЕННЫЕ ДАННЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ АУДИТОВ

1.1. Правовая база в сфере чрезвычайных ситуаций

Проведенные ВОФК стран-участниц национальные аудиты показали, что на национальных уровнях вопросы катастроф и стихийных бедствий регулируются целым рядом законодательных и нормативно-правовых актов, включая Конституцию, Кодекс гражданской защиты, законы "О Гражданской обороне", "О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера", "О ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера", "О правовых основах гражданской защиты", "Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям", "Об аварийно-спасательных службах", "О пожарной безопасности", "О системе экстренной помощи населению по единому телефонному номеру 112" и т.д.

В целом, принятое в странах-участницах законодательство определяет основы гражданской защиты, основные направления ее развития, регулирующие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, функционирование систем мониторинга и предупреждения чрезвычайных ситуаций, аварийно-спасательных служб, создание и использование резервов материальных ресурсов. В некоторых странах с целью снижения риска возникновения катастроф и смягчения их последствий разработаны и реализовываются отдельные государственные целевые программы, определяющие и охватывающие основные направления развития гражданской защиты. Во многих странах уже функционирует система экстренной помощи населению по единому телефонному номеру "112", созданная на базе единых дежурно-диспетчерских служб. Круглосуточно по принципу (24/7) работают центры антикризисного управления/неотложной помощи.



Photo. Flood in the Far East of the Russian Federation in 2013 / Наводнение на Дальнем Востоке Российской Федерации в 2013 году

Besides, the national audits confirmed that the Governments and executive authorities are constantly working over amendments and improvements of the existing legislative and regulatory framework.

Thus, for example, in the last years in *the Russian Federation* the main tasks of the Unified State System for Prevention and Elimination of Emergencies, authorities of the government bodies of the Russian Federation, authorities of the local governments and organizations, ensuring protection of life, health and property of the citizens, using water objects, and also the rights and duties of the citizens, were concretized and expanded by the legislation. Besides, issues of formation of the management system in the field of protection of the population and territories against emergencies, creation and utilization of the material reserves, development and implementation of the target programs in the field of risks reduction and mitigation of the emergencies consequences, as well as creation of the system, providing a call of emergency field services through the unified number "112", based on the uniform duty-and-dispatching municipal services, were settled by the adopted regularity acts.

The audit, conducted by the SAI of *Ukraine* in 2012, confirmed elimination of disagreements in legislation in the field of civil defence, established with the previous audit. It took place mainly due to approval by the Verkhovna Rada of Ukraine of the *Code of Civil Defence* and appropriate amendments to the related legal acts. The adopted Code of Civil Defence of Ukraine settled relations, connected with protection of the population, territories, environment and property from emergencies, response to them, functioning of the Unified State System of Civil Protection. Besides, with the aim of consecutive risks reduction of natural and man-caused disasters, increasing level of the population safety and territories security from their consequences, the Verkhovna Rada of Ukraine approved in 2012 the new *State Target Program on Protection of the Population and Territories from Natural and Man-caused Emergencies for 2013-2017*.

However, SAIs of participated countries marked in their national reports, that some legal provisions are still imperfect and require settlement.

Также национальные аудиты подтвердили, что правительства и органы исполнительной власти постоянно работают над дополнением и усовершенствованием уже существующей нормативно-правовой базы.

Так, например, в последние годы в *Российской Федерации* законодательством были конкретизированы и расширены основные задачи Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по обеспечению охраны жизни, здоровья и имущества граждан при пользовании водными объектами, а также права и обязанности граждан. Кроме того, принятыми нормативно-правовыми актами урегулированы вопросы формирования системы управления в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, создания и использования резервов материальных ресурсов, разработки и реализации целевых программ в сфере снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, а также создания системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер "112" на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований.

Аудит, проведенный ВОФК *Украины* в 2012 году, подтвердил устранение установленных предыдущим аудитом несогласованностей законодательства в сфере гражданской защиты, что состоялось преимущественно благодаря утверждению Верховной Радой *Украины Кодекса гражданской защиты* и внесению необходимых изменений в отдельные законодательные акты в связи с его принятием. Принятый Кодекс гражданской защиты *Украины* урегулировал отношения, связанные с защитой населения, территорий, окружающей среды и имущества от чрезвычайных ситуаций, реагированием на них, функционированием Единой государственной системы гражданской защиты. Также с целью последовательного снижения риска возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, повышения уровня безопасности населения и защищенности территорий от последствий этих ситуаций Верховная Рада *Украины* в 2012 году утвердила новую *Общегосударственную целевую программу защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на 2013-2017 годы*.

Однако ВОФК стран-участниц в национальных отчетах отметили, что отдельные нормы законодательства все еще остаются несовершенными и требуют урегулирования.

Thus, for example, the audit, conducted by the SAI of the Republic of Moldova in 2012, revealed, that existing legislative and regulatory framework of the Republic of Moldova required some improvements with the aim of elimination shortcomings, which influence on effective functioning of the civil defence system, prevention and consequences elimination of disasters. Some legislative and regulatory acts have already been developed and improved during 2013-2014 and are passing the established approval procedure.

The audit, conducted by the SAI of Hungary, also testified necessity of adapting of the regulatory documents related to disasters. In particular, a number of law provisions contradict each other, contain uncoordinated terminology and requirements which cause duplication in authorities and jurisdiction and don't promote efficient activities. There is lack of methodology and procedures for calculation some types of losses in the country, while national legislation of Hungary is still not fully adapted to the system of the international rules on the disaster-related aid, operating in NATO and EU. Definitions of the regulatory acts related to control and application of penalties also cause difficulties in their application.

Based on the audit findings, the SAI of the Republic of Poland noted some delays in determination of the operation principles of the National Rescue & Firefighting System and in updating number of the Chief's of the State Fire Services orders. So, 5 out of rules, required for establishment System, which include elements of notification and cooperation of entities during the rescue operations, the organization of rescue operations, cooperation with radio and television broadcasters, and also volunteers during the rescue operations, have not been developed.



Photo. Landslide in Odessa Region of Ukraine in 2013 /
Оползень в Одесской области Украины в 2013 году

Так, например, аудит ВОФК Республики Молдова, проведенный в 2012 году, установил, что существующая законодательная и нормативная база Республики Молдова требовала усовершенствования с целью устранения недостатков, которые влияют на эффективное функционирование системы гражданской защиты, предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. В 2013-2014 годах был разработан и усовершенствован ряд законодательных и нормативно-правовых актов, которые проходят утверждение в установленном порядке.

Аудит, проведенный ВОФК Венгрии, также подтвердил необходимость согласования нормативных документов, касающихся вопросов стихийных бедствий. В частности, ряд законов содержит положения, которые противоречат друг другу, несогласованную терминологию и требования, вызывающие дублирование полномочий и юрисдикции, а также не способствующие результативной деятельности. В стране отсутствует методология и процедура подсчета отдельных видов убытков, а национальное законодательство Венгрии до сих пор полностью не адаптировано к системе правил международной помощи в сфере катастроф, действующих в НАТО и ЕС. Определения в нормативных актах относительно контроля и применения штрафных санкций также вызывают трудности в их применении.

ВОФК Республики Польша по результатам проведенного аудита отметил задержки в определении принципов работы Национальной системы спасения и пожаротушения и в обновлении части приказов Главы Государственной пожарной службы. Так, не были разработаны 5 из 14 норм, необходимых для формирования системы, которые включают элементы извещения и сотрудничества органов власти в ходе спасательных операций, организацию спасательных операций, сотрудничество с радио- и телевизионными станциями, а также добровольцами во время спасательных операций.



Photo. Landslide in the Republic of Moldova /
Оползень в Республике Молдова

1.2. Government bodies, responsible for prevention and consequences elimination of disasters

Analysis of the legislation of the countries, participated in the audit, indicated that the main

1.2. Органы власти, ответственные за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф

Анализ законодательства стран-участниц аудита показал, что основными органами власти,

Table 1

Government bodies, responsible for prevention and consequences elimination of disasters

| Country | Main government body in the field of emergencies | Functions |
|-----------------------------------|---|---|
| The Republic of Azerbaijan | The Ministry of Emergencies of the Republic of Azerbaijan | The central government body, which provides protection of population of the country from natural disasters, man-caused catastrophes and fires, carries out tasks related to their consequences elimination and also implementation of the state policy in the field of civil defence. |
| The Republic of Belarus | The Ministry of Emergencies of the Republic of Belarus | The Republican government body, which carries out regulation and management in the field of prevention and elimination of natural and man-caused disasters, civil defence, ensuring fire, industrial, nuclear and radiation safety, consequences elimination of the Chernobyl NPP catastrophe, creation and ensuring of conservation of the state and mobilization material reserves. |
| Hungary | The National General Directorate on Management in the Field of Catastrophes | It is the main government body, responsible for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, which is subordinated to <i>the Ministry of Internal Affairs</i> . Its main function is protection of life and property of population, living in Hungary, and also assurance of safe work of the national economy. The main goal is prevention of disasters, carrying out of the rescue operations in emergencies, consequences elimination of disasters, reconstruction and rehabilitation. |
| The Republic of Kazakhstan | The Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan | The central executive body, which performs management in the field of prevention and elimination of natural and man-caused emergencies, civil defence, interindustry coordination in the field of fire and industrial safety, formation and development of the state material reserve, assurance of functioning and further development of the state system of prevention and elimination of emergencies, organization of fire prevention and extinguishing. |
| The Republic of Moldova | The Service of Civil Defence and Emergencies of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova | The Service of Civil Defence and Emergencies as a specialized public authority in the field of civil protection, subordinated to the <i>Ministry of Internal Affairs</i> , is the unified and centralized system and performs direct management with the system of civil protection, the organization and performance of rescue operations, other urgent works in the cases of emergencies, fires and their consequences elimination. |
| The Republic of Poland | The Council of Ministers, the Ministry of Internal Affairs | Emergency management within the territory of the Republic of Poland is vested in the Council of Ministers, but in the cases of utmost urgency it is competent of the <i>Minister of Internal Affairs</i> , who is in charge of crisis management. |
| The Russian Federation | The Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters | The federal government body, which provides the state policy and exercising management in the field of civil defence, protection of the population and territories from natural and man-caused emergencies, assurance of fire safety, and also coordination activity of the federal government bodies in this area. |
| Ukraine | up to 25.12.2012 – the Ministry of Emergencies of Ukraine (ME) since 25.12.2012 – the State Service of Ukraine for Emergencies | The State Service of Ukraine for Emergencies is the central executive body, which activity was coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine via the <i>Minister of Defence</i> up to April, 2014, and since April 25, 2014, via the <i>Minister of Internal Affairs</i> . The State Service of Ukraine for Emergencies ensures implementation of the state policy in the fields of civil defence, protection of the population and territories from emergencies and their prevention, elimination of emergencies, rescue works, fires extinguishing, fire and technogenic safety, activity of the rescue services and also hydrometeorological activities. |

government bodies, responsible for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, are the Ministry of Emergencies (ME), the Ministry of Internal Affairs (MIA), and also Services subordinated to the Ministry of Internal Affairs.

ответственными за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, являются Министерство чрезвычайных ситуаций (МЧС), Министерство внутренних дел (МВД), а также службы, подведомственные МВД.

Таблица 1

Органы власти, ответственные за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф

| Государство | Главный орган исполнительной власти в сфере чрезвычайных ситуаций | Функции |
|-----------------------------------|--|--|
| Азербайджанская Республика | Министерство чрезвычайных ситуаций Азербайджанской Республики | Центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий защиту населения страны от стихийных бедствий, катастроф техногенного характера и пожаров, выполняет задачи по ликвидации их последствий, а также осуществление государственной политики в сфере гражданской обороны. |
| Республика Беларусь | Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь | Республиканский орган государственного управления, осуществляющий регулирование и управление в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, обеспечение пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидацию последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, создание и обеспечение сохранности государственного и мобилизационного материальных резервов. |
| Венгрия | Национальный генеральный директорат по управлению в сфере катастроф | Основной орган власти, ответственный за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, подведомственный <i>Министерству внутренних дел</i> . Основной его функцией является защита жизни и имущества населения, проживающего в Венгрии, а также обеспечение безопасной работы национальной экономики. Главная цель – предупреждение бедствий, проведение спасательных операций при чрезвычайных ситуациях, устранение негативных последствий чрезвычайных ситуаций, реконструкция и реабилитация. |
| Республика Казахстан | Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан | Центральный исполнительный орган, осуществляющий руководство в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны, межотраслевой координации в области пожарной и промышленной безопасности, формирования и развития государственного материального резерва, обеспечения функционирования и дальнейшего развития государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, организации предупреждения и тушения пожаров. |
| Республика Молдова | Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций Министерства внутренних дел Республики Молдова | Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций в качестве специализированного органа публичного управления в области гражданской защиты, подведомственная <i>Министерству внутренних дел</i> , является единой и централизованной системой и осуществляет непосредственное руководство системой гражданской защиты, организацией и выполнением работ по спасению, других срочных работ в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также ликвидацией их последствий. |
| Республика Польша | Совет Министров, Министерство внутренних дел | Управление в чрезвычайных ситуациях на территории Польши возлагается на Совет Министров, однако, в случаях особой срочности – на Министра внутренних дел, ответственного за антикризисное управление. |
| Российская Федерация | Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий | Федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, а также координирующий деятельность федеральных органов исполнительной власти в указанной области. |
| Украина | до 25.12.2012 – Министерство чрезвычайных ситуаций Украины (МЧС) с 25.12.2012 – Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям (ГСЧС) | ГСЧС является центральным органом исполнительной власти, деятельность которой до апреля 2014 года направлялась и координировалась Кабинетом Министров Украины через <i>Министра обороны</i> , а, начиная с 25.04.2014, через <i>Министра внутренних дел</i> . ГСЧС обеспечивает реализацию государственной политики в сферах гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и предотвращения их возникновения, ликвидации чрезвычайных ситуаций, спасательного дела, тушения пожаров, пожарной и техногенной безопасности, деятельности аварийно-спасательных служб, а также гидрометеорологической деятельности. |

1.3. Hazard monitoring system

The mankind can't prevent the majority of catastrophes and disasters. However, successfully operating *hazard monitoring system and timely forecasts* are key factors for achieving success in prevention victims from emergencies. Monitoring results are key factors for taking administrative decisions, planning and implementation of the measures by the appropriate government bodies. Efficiency of the programs and action plans, aimed at prevention and consequences elimination of emergencies, directly depends on quality of monitoring and forecasts.

The analysis confirmed that in most of the participated countries the legislation provides the continuous monitoring of the dangerous phenomena. Thus, for example, the *Code of Civil Defence of Ukraine* defines, that for ensuring of implementation measures on prevention emergencies, the continuous monitoring and forecasting of emergencies are carried out in Ukraine.

The Law of the *Republic of Kazakhstan "On Civil Defence"* determines that the systems of monitoring, notification of the population, territories and objects about man-caused disasters, possible floods, mudflows, landslides and other dangerous exogenous phenomena are organized for protection of the population, territories and objects from natural and man-caused emergencies.

Besides, as per legislation of *the Republic of Belarus*, the monitoring and forecasting of emergencies, directed on timely determination of probable threats of emergencies with reflection of their initiation and development, based on analysis of possible reasons and sources of their initiation in the past and in the present, is one of the priority activities of the Ministry of Emergencies¹⁴.

The system of monitoring and forecasting of emergencies in *the Republic of Belarus* works in the framework of *the State System for Prevention and Elimination of Emergencies*.

1.3. Система мониторинга опасных явлений

Человечеству не под силу предотвратить большинство катастроф и бедствий. Однако успешно действующая *система мониторинга опасных явлений и своевременный прогноз* – залог успеха в предотвращении жертв при чрезвычайных ситуациях. Результаты проведенного мониторинга являются ключевыми при принятии соответствующими государственными органами власти управленческих решений, планировании и реализации мероприятий. Эффективность программ и планов мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, напрямую зависит от качества проведенного мониторинга и сделанного прогноза.

Анализ подтвердил, что в большинстве стран-участниц законодательством предусмотрено проведение постоянного мониторинга опасных явлений. Так, например, *Кодексом гражданской защиты Украины* определено, что в целях обеспечения осуществления мероприятий по предотвращению возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине проводятся постоянный мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций.

Законом *Республики Казахстан "О Гражданской обороне"* предусмотрено, что в целях защиты населения, территорий и объектов хозяйствования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера проводится организация системы мониторинга, оповещения населения, территорий и объектов хозяйствования о техногенных авариях, возможных наводнениях, селях, оползнях и других опасных экзогенных явлениях.

Также, согласно законодательству *Республики Беларусь*, мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций, направленные на своевременное определение вероятности угроз возникновения чрезвычайных ситуаций с отражением их возникновения и развития на основе анализа возможных причин и источников их возникновения в прошлом и настоящем, является одним из приоритетных направлений деятельности МЧС¹⁵.

Система мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций функционирует в *Республике Беларусь* в рамках *Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций*.

¹⁴ *The Law of the Republic of Belarus "On Protection of Population and Territories from Natural and Man-caused Emergencies"*.

¹⁵ *Закон Республики Беларусь "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"*.

In the Russian Federation the All-Russian Center of Monitoring and Forecasting of Natural and Man-caused Emergencies is established under the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation¹⁶

The legislation of the Russian Federation defines main objectives, tasks, principles of management, structure of forces and funds, as well as activities of the functional subsystem of monitoring, laboratory control and forecasting of emergencies of the Unified State System for Prevention and Elimination of Emergencies¹⁷.

The national audit of the SAI of the Republic of Moldova also revealed importance of the hazard monitoring system and timely forecasting and ascertained, that the Service of Civil Defence and Emergencies of the Republic of Moldova is developing the architectural project of the Center for Management in Emergencies, which should provide activity of the Commission for Emergency Situations of the Republic of Moldova in hazard conditions, occurrence and consequences elimination of disasters.

Taking into account the high flood risks, the systemic actions, directed on implementation of the monitoring system of natural hazards, have been undertaken in the Republic of Poland. Thus, audit findings indicated that the system of flood hazard monitoring has already been implemented in the country and the territories of the high flood risk were properly covered with the monitoring system.

As per the provisions of the Water Law of the Republic of Poland, organising the system and carrying out the monitoring of natural hazards, including flood hazards, is the underlying responsibility of the National Hydrological and Meteorological Service, at the disposal of which there are 8 principal measurement systems covering the territory of the whole state. In general, hydrological and meteorological monitoring and measurement network consists altogether of more than 2,100 measurement points, more than

В Российской Федерации создан Всероссийский центр мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС Российской Федерации¹⁸.

Законодательством Российской Федерации определены основные задачи, функции, организация управления, состав сил и средств, а также деятельность функциональной подсистемы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций¹⁹.

Национальный аудит ВОФК Республики Молдова также установил важность системы мониторинга чрезвычайных ситуаций и своевременного прогноза и констатировал, что в Службе гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций Республики Молдова ведется разработка архитектурного проекта Центра по руководству в чрезвычайных ситуациях, который должен обеспечить деятельность Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова в условиях опасности, возникновения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Учитывая повышенный риск возникновения наводнений, системные меры, направленные на внедрение системы мониторинга опасных природных явлений, принимаются и в Республике Польша. При этом аудитом установлено, что система мониторинга риска наводнений уже введена в действие в стране, а территории повышенного риска возникновения наводнений были надлежащим образом охвачены системой мониторинга.

Согласно нормам Закона Республики Польша "О воде", организация системы и проведения мониторинга стихийных бедствий, включая опасность наводнений, является основной обязанностью Национальной гидролого-метеорологической службы, в распоряжении которой имеется 8 систем основных измерений, охватывающих территорию всего государства. В итоге основная сеть гидролого-метеорологического мониторинга и измерения состоит из более 2 100 точек

¹⁶ Order of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation dated on 10.07.2001 No 310 "On Approval of the Regulations of the All-Russian Center of Monitoring and Forecasting of Natural and Man-caused Emergencies of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation".

¹⁷ Order of the Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation dated on 04.03.2011 No 94 "On Approval of the Regulations of the Functional Subsystem of Monitoring, Laboratory Control and Forecasting of Emergencies of the Unified State System for Prevention and Elimination of Emergencies".

¹⁸ Приказ МЧС Российской Федерации от 10.07.2001 № 310 "Об утверждении Положения о Всероссийском центре мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС России".

¹⁹ Приказ МЧС Российской Федерации от 04.03.2011 № 94 "Об утверждении положения о функциональной подсистеме мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

60 hydrological and meteorological stations, 3 aerological stations, 8 airport meteorological stations, the system of 8 meteorological radars, the satellite data collection platform, 9 stations for detection and location of storms and lightning discharges.

The network of weather stations, stations measuring a liquid precipitation, heliographic stations and tipping rain gauges plays an important role in the recording of weather conditions in *the Republic of Poland*. The network of the automatic meteorological and hydrological stations obtains data from nearly 1,000 telemetric platforms functioning in the automatic mode, equipped with multiple communication systems, which allow data to be collected every 10 minutes. The said platforms ensure uninterrupted, automatic monitoring of the water level in the rivers, the level of precipitation, speed and direction of the wind, and temperature and humidity.

The existing in *the Republic of Poland* meteorological and hydrological monitoring system effectively eliminated the element of surprise, enabling the services responsible for flood protection and emergency management to be prepared and to avoid fatalities and flood losses.

It should be also noted, that in some countries **ranking of the territories by risks of disasters and catastrophes** is carried out. It is used for making administrative decisions and promotes more effective utilization of the budgetary resources.

Thus, for example, the Ministry of *the Russian Federation* for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters carries out ranking of the territories, based on the region's vulnerability to natural and man-caused sources of emergencies. Results of the analysis of the above mentioned indicators by subjects, according to their social and economic state and also climatic features of the territories, are used for administrative decision-making and utilization of the financial and material resources.

The legislation of *Ukraine* also provides *zoning of the territories*, which depends on existence of the potentially dangerous objects, dangerous geological, hydrogeological and meteorological phenomena and processes, as well as on the related risks of their occurrence. The State Service of Ukraine for

измерений, более чем 60 гидрологических и метеорологических станций, 3 аэрологических станций, 8 метеорологических станций аэропортов, системы из 8 метеорологических радаров, платформы сбора спутниковых данных, 9 станций для выявления и определения штормов и грозových разрядов.

Важную роль в записи погодных условий в *Республике Польша* играет сеть метеорологических станций, станций, измеряющих жидкие осадки, гелиографических станций и дождемеров. Сеть автоматизированных метеорологических и гидрологических станций получает данные от почти 1 000 телеметрических платформ, функционирующих в автоматическом режиме, оснащенных многовариантными системами связи, что дает возможность сбора данных каждые 10 минут. Эти платформы обеспечивают бесперебойный автоматический контроль уровня воды в реках, осадков, скорости и направления ветра, температуры и влажности.

Существующая система метеоролого-гидрологического мониторинга в *Республике Польша* эффективно устранила элемент неожиданности, предоставляя возможность службам, ответственным за защиту от наводнений и управление при чрезвычайных ситуациях, подготовиться, а также избежать гибели людей и убытков наводнения.

Следует также отметить, что в некоторых странах осуществляется **ранжирование территорий по уровню риска** возникновения чрезвычайных ситуаций и катастроф, которое используется при принятии управленческих решений и способствует более эффективному расходованию бюджетных средств.

Так, например, Министерство *Российской Федерации* по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет **ранжирование территорий на основании** таких характеристик, как уязвимость регионов к природным и техногенным источникам чрезвычайных ситуаций. Результаты анализа состояния этих показателей в разрезе субъектов с учетом их социально-экономического состояния, а также климатических особенностей территорий, используются при принятии управленческих решений и использовании финансовых и материальных ресурсов.

Проведение **районирования территорий** на наличие потенциально опасных объектов и опасных геологических, гидрогеологических и метеорологических явлений и процессов, а также риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с ними, предусмотрено законодательством и в *Украине*. Государственная служба Украины по чрезвычайным

Emergencies carries out forecasting of probability of emergencies, defines risk indicators and provides zoning of the territory of Ukraine by risks of disasters and catastrophes. For this purpose the decision about creation of the *Atlas of natural, man-caused, social dangers and risks of emergencies in Ukraine* was made.

Similarly, binding principles and forms of classification by the level of flood hazard were incorporated into the legal system of *the Republic of Poland*. As per legislation of the Republic of Poland flood protection should be carried out based on the *flood hazard and flood risk maps*, developed for the territories at risk of being flooded.

ситуациям осуществляет прогнозирование вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций, определяет показатели риска и осуществляет районирование территории Украины относительно риска возникновения чрезвычайных ситуаций. С этой целью было принято решение о создании *Атласа природных, техногенных, социальных опасностей и рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине*.

Аналогично, в систему законодательства *Республики Польша* включены принципы и формы классификации по уровню возникновения риска наводнений. Согласно законодательству Республики Польша защита от наводнений должна проводиться с учетом *карт рисков наводнений*, разработанных для территорий, подверженных такой опасности.



Photo. Construction Site of the Chernobyl NPP as of May 29, 2014 /
Строительная площадка Чернобыльской АЭС по состоянию на 29 мая 2014 года

1.4. Sources and principles of financing measures related to prevention and consequences elimination of disasters

The national audits of SAIs, participated in the audit, indicated that in most of the countries financing of civil protection and activities related to prevention emergencies, is carried out *at the expense of the state budget and budgets of the administrative-and-territorial units*. For this purpose the budget funds are annually approved by the relevant legal acts as part of the State Budget expenditures for implementation of the state policy and measures related to prevention of emergencies, ensuring preparedness, reaction and consequences elimination of disasters. Thus, financing is carried out within the framework of implementation tasks by the main government bodies, responsible for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, as well as within the framework of implementation of the appropriate target programs.

The audits revealed, that measures on civil protection and consequences elimination of emergencies can also be financed *from the other sources*, set with the legislation, *including at the expense of resources of the economic entities, from the reserves and centralized funds*.

In some cases audits indicated that projects and measures, connected with consequences elimination of emergencies, were financed at the expense of budgetary resources of the Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation, and also budgetary resources of the European Union, loans and credits of the international financial institutions.

In particular, audits showed that *the Republic of Belarus* utilized budgetary resources of the *Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation* for elimination consequences of the Chernobyl catastrophe.

Establishment of programs for flood protection for the Oder and Vistula River Basins allowed *the Republic of Poland* to receive key investments in the field of flood safety and to be provided with a special funding path, including *the European Union budget funds, loans and credits from the international financial institutions*. Thus, the Republic of Poland concluded the loan agreement with the *International Bank for Reconstruction and Development (the World Bank)*, and also with the Council of the European Development Bank,

1.4. Источники и принципы финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий катастроф

Национальные аудиты ВОФК стран-участниц аудита показали, что в большинстве стран финансирование гражданской защиты и деятельности, направленной на предотвращение чрезвычайных ситуаций, осуществляется за счет средств государственного бюджета и бюджетов административно-территориальных единиц. С этой целью соответствующими законодательными актами в расходной части государственного бюджета ежегодно утверждаются объемы бюджетных средств для реализации государственной политики и мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, обеспечению готовности, реагированию и преодолению последствий катастроф. При этом финансирование осуществляется как в рамках обеспечения выполнения полномочий основными органами власти, ответственными за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, так и в рамках реализации определенных целевых программ.

Аудитами установлено, что мероприятия по гражданской защите и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций также могут финансироваться и *из других источников*, предусмотренных законодательством, *в том числе за счет средств экономических субъектов, за счет резервных средств и централизованных фондов*.

В отдельных случаях аудиты показали, что проекты и мероприятия, связанные с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, финансировались за счет средств бюджета Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации, а также бюджетных средств Европейского Союза, займов и кредитов международных финансовых учреждений.

В частности, аудиты показали, что *Республикой Беларусь* средства бюджета *Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации* использовались на ликвидацию последствий Чернобыльской катастрофы.

Создание программ по защите от наводнений бассейнов рек Одер и Висла дало возможность *Республике Польша* получить инвестиции в сфере безопасности наводнений и обеспечить специальные пути финансирования, включая *бюджетные средства Европейского Союза, займы и кредиты международных финансовых учреждений*. Так, Республикой Польша был заключен договор займа с *Международным банком реконструкции и развития (Мировым банком)*, а также с Советом Европейского банка развития, для выполнения

directed on implementation of the *Oder River Basin Flood Protection Project*.

Besides, in the *Republic of Poland* the project entitled "*The IT system for shielding the country against the extraordinary threats*", which is conducted by the *Institute of Meteorology and Water Management in Warsaw* and is directed on carrying out classification of the territories by the level of flood hazard, was partly financed from the European Union funds.

In *Hungary* damages, caused with the extreme weather conditions in 2010, were partly financed from the *European Union funds*. However, *Hungary* had no opportunity to estimate all losses, because damage, caused to some elements and sectors, was left out of sight by reason of lack of the corresponding methodology and procedures. Within the audit framework, it was established that the legislation of *Hungary* related to management in the field of disasters and catastrophes is still not adapted to the rules of *NATO* and *EU* on the international disaster-related aid, though such adaptation is a condition for granting and receiving of the international disaster-related aid and also provides fast reaction of *NATO* and *EU*.

As per the Financing Agreement between the *Republic of Moldova* and the *International Development Association*²⁰, costs for establishment of the *Center for Management in Emergencies* are financed through funds, allocated to the project "*Management of Disasters and Climate Risks in Moldova*".

It should be noted that financing from the state budget funds and target reserves of the works and activities related to prevention disasters and their consequences elimination, is carried out according to the funding mechanisms, established by the relevant legal and regulatory acts. However, the results of the national audits indicated, that in some countries the current legislation allows to utilize budgetary resources and target reserves in the cases of disasters in accordance with the requirements and *with application of the simplified procedure of their utilization*. For example, in the *Republic of Poland* the principles of reconstruction buildings destroyed or damaged as a result of floods are set forth

Проекта защиты от наводнений бассейна реки Одер.

Также в *Республике Польша* частично финансировался из фондов *Европейского Союза* проект "*Система ИТ для защиты страны от чрезвычайных угроз*", осуществляемый *Институтом метеорологии и управления водными ресурсами в Варшаве* с целью проведения классификации территорий по уровню опасности наводнений.

В *Венгрии* за счет средств *Европейского Союза* были частично возмещены убытки, нанесенные экстремальными погодными условиями в 2010 году. Однако *Венгрия* не имела возможности оценить убытки в полном объеме, так как ущерб, нанесенный некоторым элементам и секторам, был оставлен вне поля зрения в виду отсутствия соответствующей методологии и процедур. Аудитом установлено, что законодательство *Венгрии* по управлению в сфере катастроф до сих пор не адаптировано к правилам международной помощи в сфере катастроф *НАТО* и *ЕС*, хотя такая адаптация является условием предоставления и получения международной помощи в случае катастрофы, а также обеспечивает быстрое реагирование *НАТО* и *ЕС*.

В соответствии с Соглашением о финансировании между *Республикой Молдова* и *Международной ассоциацией развития*²¹, расходы по созданию *Центра по руководству в чрезвычайных ситуациях* финансируются за счет средств, выделенных в рамках проекта "*Менеджмент катастроф и климатических рисков в Молдове*".

Следует отметить, что финансирование за счет средств государственного бюджета и целевых резервов работ и мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также их последствий, осуществляется согласно механизмам финансирования, установленными соответствующими нормативно-правовыми актами. Однако результаты проведенных национальных аудитов показали, что в некоторых странах действующее законодательство в случаях бедствий разрешает использовать бюджетные средства и целевые резервы в соответствии с потребностями с *применением упрощенной процедуры их использования*. Так, например, в *Республике Польша* принципы реконструкции зданий, разрушенных или поврежденных в результате наводнений, четко изложены в

²⁰ *The International Development Association – is the credit institution, which is the member of the World Bank Group. It was founded in 1960.*

²¹ *Международная ассоциация развития – это кредитная организация, которая входит в группу Всемирного банка, созданную в 1960 году.*

in the exhaustive laws²², however they provide execution of necessary works in the form of a simplified procedure, in comparison with the commonly binding. In line with the said regulations, it is allowed to omit certain formalities regarding development of an investment project (such as a planning permission for the construction of control buildings on waters), which significantly shortens reconstruction time.

It should be noted that as per Laws of Ukraine, the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan "On the State Material Reserve" it is determined that for ensuring urgent works on consequences elimination of emergencies, the stocks of materials of the state material reserve are utilized.

The Law of the Republic of Moldova "On the State Material and Mobilization Reserves" defines the state material reserves as the special fund of materials, intended for protection of the population in emergencies, arisen because of natural disasters, epidemics, an epizooty, industrial accidents, social or economic events, an external environment, in the case of state of siege, war, and also for the humanitarian aid.

Existing legal and regulatory framework, and also sufficient financing in some participated countries (for example, in the Republic of Azerbaijan, the Russian Federation and the Republic of Poland) allow to improve system of protection of the population and territories from the natural and man-caused emergencies, to provide updating of the fixed assets, to increase efficiency level of rendering financial support to the population in the cases of emergencies and also to increase disaster-related aid.

At the same time SAIs of most countries, participated in the audit (for example, of Hungary, of the Republic of Moldova, of Ukraine) noted in their national reports insufficiency of financial resources, allocated to prevention of the catastrophes, and also on their consequences elimination. SAIs note that the system of civil protection is not financed and is not equipped with the logistic support according to the

законах²³, однако ими предусматривается выполнение необходимых работ по упрощенной процедуре по сравнению с общеобязательными правилами. Согласно нормам этих законов разрешается отклонение от них в части разработки инвестиционных проектов (например, разрешения на строительство сооружения диспетчерских пунктов на водах), что значительно сокращает время их восстановления.

Следует также отметить, что законами Украины, Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан "О государственном материальном резерве" предусмотрено, что для обеспечения выполнения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций используются запасы материально-технических ценностей государственного материального резерва.

Закон Республики Молдова "О государственных материальных и мобилизационных резервах" определяет государственные материальные резервы как специальный фонд материальных ценностей, предназначенный для защиты населения в чрезвычайных ситуациях, возникших вследствие стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, производственных аварий, социальных или экономических явлений, внешней конъюнктуры, в случае осадного положения, войны, а также для оказания гуманитарной помощи.

Существующее нормативно-правовое поле, а также достаточное финансирование в отдельных странах-участницах аудита (например, в Азербайджанской Республике, Российской Федерации, Республике Польша), дают возможность совершенствовать систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обновлять основные фонды, повышать уровень оперативности оказания материальной помощи населению в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также увеличить ее объемы.

Вместе с тем большинство ВОФК стран-участниц аудита (например, Венгрия, Республика Молдова, Украина) отметило в своих национальных отчетах недостаточность финансовых средств, выделяемых на предотвращение катастроф, а также на ликвидацию их последствий. ВОФК отмечают, что система гражданской защиты не финансируется и не оснащается в материально-техническом отношении согласно потребностям

²²The Law dated on August 11, 2001 "On the Special Rules for the Reconstruction, Repair and Demolition of Buildings, Destroyed or Damaged as a Result of a Destructive Element" (J. of Laws of 2001, No 84, item 906).

²³Закон от 11.08.2001 «О специальных правилах реконструкции, восстановления и разрушения зданий, поврежденных или уничтоженных в результате разрушительного элемента» (Бюллетень законов 2001 года, № 84, статья 906).

needs and established norms. Financial resources are not sufficient for achieving strategic goals on management in the area of catastrophes, and also for the obligatory maintenance of services on protection, updating and replacement of the necessary equipment. In most cases reserves of the material means are not created, the fund of protective constructions for shelter of endangered people, including the notification and communication system, is not contained in constant readiness and allocated funds provide only reception and storage of the state material reserves, not their replenishment.

и установленным нормам. Денежных средств недостаточно для достижения стратегических целей по управлению в сфере катастроф, а также для обязательного содержания служб защиты, обновления и замены необходимой техники. В большинстве случаев не созданы резервы материально-технических средств, не содержится в постоянной готовности фонд защитных сооружений для укрытия лиц, которые подвергаются опасности, в том числе и система оповещения и связи, а выделяемых средств хватает лишь на прием и хранение государственных материальных резервов, но не на их пополнение.



*Photo. Flood in Sakha (Yakutia) Republic of the Russian Federation in May 2013 /
Наводнение в Республике Саха (Якутия) Российской Федерации в мае 2013 года*



*Photo. Flood in Lviv Region of Ukraine in May 2014 /
Наводнение во Львовской области Украины в мае 2014 года*

Table 2

Information about level of sufficiency of financing, allocated to prevention and elimination of emergencies in the countries, participated in the audit

| Country | Estimation of financing sufficiency | | |
|----------------------------|-------------------------------------|---------------|---------------------|
| | <i>full</i> | <i>unfull</i> | <i>insufficient</i> |
| The Republic of Azerbaijan | 😊 | | |
| The Republic of Belarus | 😊 | | |
| Hungary | | | |
| The Republic of Kazakhstan | | 😐 | |
| The Republic of Moldova | | | 😞 |
| The Republic of Poland | 😊 | | |
| The Russian Federation | 😊 | | |
| Ukraine | | | 😞 |

Table 3

Information about level of sufficiency of the logistic support for prevention and elimination of emergencies in the countries, participated in the audit

| Country | Estimation of logistic support | | |
|----------------------------|--------------------------------|---------------|---------------------|
| | <i>full</i> | <i>unfull</i> | <i>insufficient</i> |
| The Republic of Azerbaijan | 😊 | | |
| The Republic of Belarus | 😊 | | |
| Hungary | | | |
| The Republic of Kazakhstan | | 😐 | |
| The Republic of Moldova | | | 😞 |
| The Republic of Poland | 😊 | | |
| The Russian Federation | 😊 | | |
| Ukraine | | 😐 | |



*Photo. Flood in the Republic of Azerbaijan /
Наводнение в Азербайджанской Республике*



*Photo. Floods in Khabarovsk of the Russian Federation /
Наводнение в Хабаровске Российской Федерации*

Таблица 2

Информация об уровне достаточности финансирования на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в странах-участницах аудита

| Государство | Оценка достаточности финансирования | | |
|----------------------------|-------------------------------------|-----------------|----------------------|
| | <i>полное</i> | <i>неполное</i> | <i>недостаточное</i> |
| Азербайджанская Республика | 😊 | | |
| Республика Беларусь | 😊 | | |
| Венгрия | | | |
| Республика Казахстан | | 😞 | |
| Республика Молдова | | | 😞 |
| Республика Польша | 😊 | | |
| Российская Федерация | 😊 | | |
| Украина | | | 😞 |

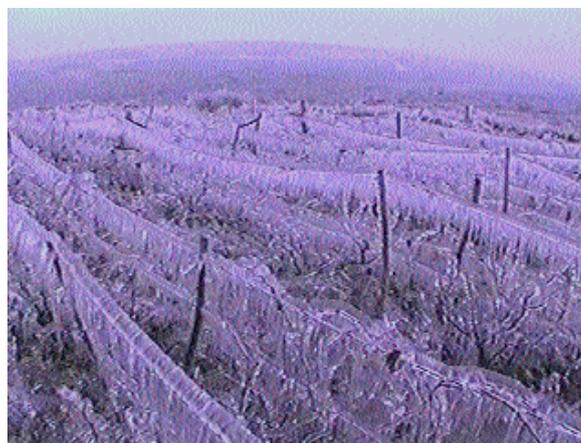
Таблица 3

Информация об уровне достаточности материально-технического обеспечения на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в странах-участницах аудита

| Государство | Оценка материально-технического обеспечения | | |
|----------------------------|---|-----------------|----------------------|
| | <i>полное</i> | <i>неполное</i> | <i>недостаточное</i> |
| Азербайджанская Республика | 😊 | | |
| Республика Беларусь | 😊 | | |
| Венгрия | | | |
| Республика Казахстан | | 😞 | |
| Республика Молдова | | | 😞 |
| Республика Польша | 😊 | | |
| Российская Федерация | 😊 | | |
| Украина | | 😞 | |



*Photo. Flood in the Republic of Azerbaijan /
Наводнение в Азербайджанской Республике*



*Photo. Icing in the Republic of Moldova /
Обледенение в Республике Молдова*

1.5. The Unified State System for prevention and consequences elimination of emergencies

The national audit findings indicate creation of the *Unified State System for Prevention and Response to emergencies (civil protection)* in the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Moldova, the Russian Federation and Ukraine.

Thus, the Unified State System for Prevention and Response to emergencies (civil protection) established in *the Russian Federation*, includes functional and territorial subsystems and operates on federal, interregional, regional, municipal and object levels. The main objectives of this system are concretized and expanded by the normative documents.

The similar System, consisting of permanently operating functional and territorial subsystems and their links, is also created *in Ukraine*. Its main goal is protection of the population and territories against emergencies in a peace time and during the special period, ensuring readiness for the measures directed on prevention and emergency response.

In *the Republic of Belarus* the *State system of prevention and emergencies elimination*, providing planning, organization, measures execution on protection of the population and territories against natural and man-caused emergencies and preparation for carrying out of the civil defence measures, has also been created²⁴. The principles of construction, structure of forces and means, order of tasks performance, interaction of the basic elements of the system and issues of its functioning are also legally defined.

With the aim to provide a unified state policy in the area of prevention and emergencies elimination, caused with the accidents, catastrophes and natural disasters, the *State System for Prevention and Emergencies Elimination* was also created in the *Republic of Kazakhstan*. As per legislation of the Republic of Kazakhstan, the mentioned system is intended for prevention emergencies in peace and wartimes, and in the cases of their occurrence for

²⁴Decree of the Council of Ministers of the Republic of Belarus, dated on 10.04.2001 No 495 "On the State System of Prevention and Emergencies Elimination".

1.5. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Результаты проведенных национальных аудитов свидетельствуют о создании *Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (гражданской защиты)* в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине.

Так, созданная в *Российской Федерации* Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций включает функциональные и территориальные подсистемы и действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. Нормативными документами конкретизированы и расширены основные задачи этой системы.

Аналогичная система, состоящая из постоянно действующих функциональных и территориальных подсистем и их звеньев, создана и в *Украине*. Ее основная цель – защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в мирное время и в особый период, обеспечение готовности к действиям, направленным на предотвращение и реагирование при чрезвычайных ситуациях.

В *Республике Беларусь* создана *Государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций*, обеспечивающая планирование, организацию, исполнение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и подготовку к проведению мероприятий гражданской обороны²⁵. Нормативно определены принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов системы, а также вопросы ее функционирования.

Такая же *Государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций* была создана с целью обеспечения единой государственной политики в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызываемых авариями, катастрофами и стихийными бедствиями, и в *Республике Казахстан*. Согласно законодательству Республики Казахстан эта система предназначена для предупреждения чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время, а в случае их возникновения – для ликвидации их

²⁵Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10.04.2001 № 495 "О государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

their consequences elimination, ensuring safety of the population, environment protection and damage reduction²⁶.

In *the Republic of Moldova* civil protection is the system of national measures, which are conducted in peace and wartimes with the aim to ensure the protection of population and property in the conditions of natural and ecological disasters, accidents and catastrophes, epiphytities, an epizooty and fires, and also applications of modern means of defeat²⁷.

The audit carried out by the Accounting Chamber of *the Republic of Moldova*, revealed that the legal act, regulating the Unified State System for civil protection on prevention and consequences elimination of emergencies, is being developed in the Republic of Moldova.

However, participated SAIs confirm efficiency of establishment and functioning of the Unified State System of Prevention and Response to emergencies. Thus, development and functioning of Unified State System allowed *the Russian Federation* to begin conversion to risk management of emergencies on the basis of new information technologies and to increase responsiveness and efficiency of reaction in emergencies for more than 2.5 times. High efficiency of such control system in the crisis situations was shown during consequences elimination of the accident on Sayano-Shushenskaya hydroelectric power station in 2009, as well as during the wildfires and other large emergencies on the territory of the Russian Federation in 2008-2010.

²⁶ Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan, dated on 28.08.97 No1298 "On the State System of Prevention and Emergencies Elimination".

²⁷ Law of the Republic of Moldova "On Civil Defence".

последствий, обеспечения безопасности населения, защиты окружающей природной среды и уменьшения ущерба, наносимого объектам хозяйствования²⁸.

В *Республике Молдова* гражданская защита представляет собой систему общегосударственных мер и мероприятий, осуществляемых в мирное и военное время с целью обеспечения защиты населения и собственности в условиях стихийных и экологических бедствий, аварий и катастроф, эпифитотий, эпизоотий и пожаров, а также применения современных средств поражения²⁹.

Аудит, проведенный Счетной палатой *Республики Молдова*, показал, что в стране разрабатывается нормативный акт, регламентирующий Единую государственную систему гражданской защиты по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В целом, ВОФК подтверждают эффективность создания и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Так, развитие и функционирование Единой государственной системы позволило *Российской Федерации* начать переход на управление рисками чрезвычайных ситуаций на базе новых информационных технологий и более чем в 2,5 раза повысить оперативность и эффективность реагирования в чрезвычайных ситуациях. Высокая эффективность такой системы управления в кризисных ситуациях была показана в ходе ликвидации последствий аварии на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 году, а также природных пожаров и других крупных чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации в 2008-2010 годах.

²⁸ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28.08.97 №1298 "О государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".

²⁹ Закон Республики Молдова "О гражданской защите".



Photo. Hydrotechnical facilities in Chernivtsi Region of Ukraine / Гидротехнические сооружения в Черновецкой области Украины



Photo. Mylkinskaya dam in the Far East of the Russian Federation (2013) / Мылкинская дамба на Дальнем Востоке Российской Федерации (2013 год)

1.6. Damage caused by disasters and mechanism for its evaluation

Emergencies and catastrophes pose a threat to people's health and life, lead to environmental pollution, loss of fixed assets' cost, causing huge damage to mankind and economy of the countries.

Damage is a major characteristic of emergencies consequences, reflecting the material and financial losses, caused by them. *The economic damage* is a monetary value of damage, which is the amount of negative economic consequences from emergencies, expressed as a percentage of the cost of estimated object or monetary units.

The *economic damage from emergencies* - is the real ecological, economic or social losses, which are resulted from the emergency situation and are estimated by recalculation of indicators of physical damage into the cost (monetary) measuring instruments, and also by modeling of economic processes of functioning objects of economy and social infrastructure in relation to emergencies conditions.

It should be noted that assessment of damage plays an important role in risk management of emergencies, at the decision-making on compensation of the losses, etc. Existence of full and reliable information about economic damage allows to provide the correct forecasting and to develop right administrative decisions.

However, estimation of damage, caused by emergencies, is a difficult and labor-consuming task. The analysis showed that the *United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN-ECLAC)* in 70th years of the XX century developed a methodology of assessment damage and losses from natural disasters³⁰, which has evolved as a globally recognized and applied tool to quantify the impacts of disasters, and to determine the necessary financial resources to achieve full reconstruction and recovery of affected economy. Consistent using of this methodology

³⁰*Handbook for Estimating the Socio-Economic and Environmental Effects of Disasters, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); Santiago, Chile; 2003*

1.6. Ущерб от чрезвычайных ситуаций и механизм его оценки

Чрезвычайные ситуации и катастрофы представляют угрозу здоровью и жизни населения, приводят к загрязнению окружающей среды, ведут к снижению стоимости основных фондов, нанося огромный ущерб человечеству и экономике государств.

Ущерб – это важнейшая характеристика последствий чрезвычайных ситуаций, отражающая материальный и финансовый урон, наносимый ими. *Экономический ущерб* – это денежное выражение ущерба, то есть величина размера негативных экономических последствий от чрезвычайной ситуации, выраженная в процентах от стоимости оцениваемого объекта или в денежных единицах.

Экономический ущерб от чрезвычайной ситуации – это фактические экологические, экономические или социальные потери, возникшие в результате чрезвычайной ситуации, которые, как правило, оцениваются путем пересчета показателей физического ущерба в стоимостные (денежные) измерители, а также путем моделирования экономических процессов функционирования объектов экономики и социальной инфраструктуры применительно к условиям чрезвычайной ситуации.

Следует отметить, что оценка ущерба играет важную роль в управлении рисками чрезвычайных ситуаций, при принятии решений о возмещении нанесенных убытков и т.д. Наличие полной и достоверной информации об экономическом ущербе позволяет делать правильное прогнозирование и выработать верные управленческие решения.

Однако оценка ущерба, нанесенного чрезвычайными ситуациями, – непростая и трудоемкая задача. Проведенный анализ показал, что еще в 70х годах XX столетия *Экономической комиссией ООН по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ООН-ЕCLAC)* была разработана методика оценки ущерба и убытков от стихийных бедствий³¹, которая стала всемирно признанным прикладным инструментом, применяемым для количественной оценки последствий стихийных бедствий и определения финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения полной реконструкции и восстановления пострадавшей экономики. Последовательное применение этой

³¹*Справочник по оценке социально-экономических и экологических последствий стихийных бедствий, Экономическая комиссия ООН по странам Латинской Америки и Карибского бассейна (ECLAC); Сантьяго, Чили; 2003 год.*

identifies the socio-economic impact of any given disaster, as well as the exposure of sector assets.

Within cooperation, the *International Bank for Reconstruction and Development/the World Bank* has continued development, updating and simplification of the ECLAC methodology. The updated and simplified version of the damage and loss assessment methodology at the sectoral level is presented in the *Guidance Notes "Damage, Loss and Needs Assessment"*³², prepared by the *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) of the World Bank*³³.

The *Guidance Notes* comprise three volumes: Ist volume "Guideline for Task Team Leaders (TTL) in the Design and Execution of a Damage, Loss and Needs Assessment", IInd volume "Conducting Damage and Loss Assessments after Disasters" and IIIrd volume "Estimation of Post-Disaster Needs for Recovery and Reconstruction". In particular, the IInd volume guides steps of conducting a Damage and Loss Assessment, and includes sample templates for determining damage and losses in each sector, describes simplified procedures for estimating the value of destroyed physical assets and of changes or losses in the flows of the affected economy

In accordance with the *Guidance Notes*, the value of damage is used as the basis for estimating reconstruction needs, while the value and type of losses provide the means for estimating the overall socio-economic impact of the disaster and needs for economic recovery.

The socio-economic impact analysis includes an estimation of the disaster's likely effects on economic performance and the temporary macro-economic imbalances that may arise, as well as the temporary decline in employment, income and well-being of affected individuals and households.

методики позволяет определить социально-экономические последствия любого отдельно взятого стихийного бедствия, а также оценить воздействие на активы отдельно взятых отраслей экономики.

В рамках сотрудничества *Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк* занимается постоянным совершенствованием, обновлением и упрощением методики ECLAC. Обновленный и упрощенный вариант методики оценки ущерба и убытков на секторальном уровне представлен в *Методическом руководстве "Оценка ущерба, убытков и потребностей"*³⁴, составленным *Глобальным фондом снижения риска стихийных бедствий и ликвидации их последствий (GFDRR) Всемирного банка*³⁵.

Это руководство состоит из трех томов: I том "Руководящие указания для руководителей проектных команд (РПК) по вопросам планирования и проведения оценки ущерба, убытков и потребностей", II том "Проведение оценки ущерба и убытков после стихийных бедствий" и III том "Оценка возникающих после стихийных бедствий потребностей в восстановлении и реконструкции". В частности, во II томе предлагаются шаги по оценке ущерба и убытков, а также содержатся типовые шаблоны для определения ущерба и убытков в каждом секторе, описываются упрощенные процедуры оценки стоимости уничтоженных материальных активов, наряду с оценкой изменения потерь в результате изменений в движении денежных средств в пострадавшей от стихийного бедствия экономике.

Согласно *методическому руководству*, размеры ущерба используются в качестве основы для оценки потребностей в реконструкции, тогда как характер и размеры убытков позволяют оценить общие социально-экономические последствия стихийного бедствия, а также потребности в восстановлении экономики.

Анализ социально-экономических последствий включает оценку возможного влияния стихийного бедствия на экономические показатели и временный макроэкономический дисбаланс, который может возникнуть, а также на временное сокращение занятости, снижение доходов и уровня материального благосостояния пострадавших граждан и домохозяйств.

³² *Methodical guidelines "An Assessment of Damage, Losses and Requirements", International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank, Washington, 2010.*

³³ *GFDRR – is a partnership of 41 countries and 8 international organizations committed to help developing countries to reduce their vulnerability to natural hazards and adapt to climate change.*

³⁴ *Методическое руководство "Оценка ущерба, убытков и потребностей", Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк, Вашингтон, 2010 год.*

³⁵ *GFDRR – это партнерство, основанное на сотрудничестве между 41 страной и 8 международными организациями, обязавшимися содействовать развивающимся странам в снижении уязвимости перед стихийными бедствиями и приспособлении к климатическим изменениям.*

Table 4

Dynamics of damage caused by emergencies in the participated countries

USD million

| Country | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| The Republic of Azerbaijan | | | | |
| The Republic of Belarus | 17,6 | 14,8 | 15,7 | 19,1 |
| Hungary | | | | |
| The Republic of Kazakhstan | 93,9 | 150,4 | 42,0 | 64,3 |
| The Republic of Moldova | 27,2 | 10,2 | 132,6 | 56,4 |
| The Republic of Poland | 4 104,9 | 280,9 | 225,6 | 358,7 |
| The Russian Federation | 2 301,3 | 2 256,4 | 1 354,8 | 1 453,9 |
| Ukraine | 123,7 | 12,9 | 31,3 | 44,1 |

Table 5

Dynamics of killed people with the catastrophes, occurred in the participated countries

people

| Country | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| The Republic of Azerbaijan | 68 | 77 | 75 | 75 |
| The Republic of Belarus | 1 124 | 1 110 | 934 | 792 |
| Hungary | | | | |
| The Republic of Kazakhstan | 1 819 | 1 465 | 1 583 | 1 333 |
| The Republic of Moldova | 177 | 142 | 182 | 144 |
| The Republic of Poland | 12 | - | - | - |
| The Russian Federation | 683 | 791 | 819 | 631 |
| Ukraine | 361 | 355 | 301 | 253 |

Table 6

Dynamics of injured population from disasters, occurred in the participated countries

people

| Country | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|---------|
| The Republic of Azerbaijan | 167 | 176 | 125 | 127 |
| The Republic of Belarus | 609 | 534 | 450 | 503 |
| Hungary | | | | |
| The Republic of Kazakhstan | 5 984 | 4 806 | 4 915 | 4 262 |
| The Republic of Moldova | 292 | 267 | 417 | 299 |
| The Republic of Poland | 69 961 | 2 273 | 2 351 | 3 857 |
| The Russian Federation | 2 908 | 23 716 | 95 105 | 208 439 |
| Ukraine | 753 | 985 | 861 | 854 |

Table 7

Dynamics of natural disasters in the participated countries

| Country | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| The Republic of Azerbaijan | 176 | 140 | 115 | 117 |
| The Republic of Belarus | 8 | 15 | 10 | 6 |
| Hungary | | | | |
| The Republic of Kazakhstan | 4 222 | 3 271 | 3 115 | 2 348 |
| The Republic of Moldova | 70 | 58 | 102 | 166 |
| The Republic of Poland | 8 | 4 | 3 | 8 |
| The Russian Federation | 37 | 65 | 148 | 114 |
| Ukraine | 108 | 77 | 74 | 56 |

Table 8

Dynamics of man-caused disasters in the participated countries

| Country | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| The Republic of Azerbaijan | 7 047 | 6 864 | 7 695 | 8 766 |
| The Republic of Belarus | 8 886 | 8 267 | 7 425 | 6 891 |
| Hungary | | | | |
| The Republic of Kazakhstan | 18 602 | 15 323 | 16 955 | 14 193 |
| The Republic of Moldova | 214 | 225 | 233 | 161 |
| The Republic of Poland | - | - | - | - |
| The Russian Federation | 537 | 185 | 228 | 166 |
| Ukraine | 130 | 134 | 120 | 75 |

Таблица 4

Динамика ущерба, нанесенного чрезвычайными ситуациями в странах-участницах

млн. дол. США

| Государство | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Азербайджанская Республика | | | | |
| Республика Беларусь | 17,6 | 14,8 | 15,7 | 19,1 |
| Венгрия | | | | |
| Республика Казахстан | 93,9 | 150,4 | 42,0 | 64,3 |
| Республика Молдова | 27,2 | 10,2 | 132,6 | 56,4 |
| Республика Польша | 4 104,9 | 280,9 | 225,6 | 358,7 |
| Российская Федерация | 2 301,3 | 2 256,4 | 1 354,8 | 1 453,9 |
| Украина | 123,7 | 12,9 | 31,3 | 44,1 |

Таблица 5

Динамика населения, погибшего в результате катастроф, произошедших в странах-участницах

чел.

| Государство | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Азербайджанская Республика | 68 | 77 | 75 | 75 |
| Республика Беларусь | 1 124 | 1 110 | 934 | 792 |
| Венгрия | | | | |
| Республика Казахстан | 1 819 | 1 465 | 1 583 | 1 333 |
| Республика Молдова | 177 | 142 | 182 | 144 |
| Республика Польша | 12 | - | - | - |
| Российская Федерация | 683 | 791 | 819 | 631 |
| Украина | 361 | 355 | 301 | 253 |

Таблица 6

Динамика населения, пострадавшего в результате катастроф, произошедших в странах-участницах

чел.

| Государство | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Азербайджанская Республика | 167 | 176 | 125 | 127 |
| Республика Беларусь | 609 | 534 | 450 | 503 |
| Венгрия | | | | |
| Республика Казахстан | 5 984 | 4 806 | 4 915 | 4 262 |
| Республика Молдова | 292 | 267 | 417 | 299 |
| Республика Польша | 69 961 | 2 273 | 2 351 | 3 857 |
| Российская Федерация | 2 908 | 23 716 | 95 105 | 208 439 |
| Украина | 753 | 985 | 861 | 854 |

Таблица 7

Динамика катастроф природного характера в странах-участницах аудита

| Государство | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Азербайджанская Республика | 176 | 140 | 115 | 117 |
| Республика Беларусь | 8 | 15 | 10 | 6 |
| Венгрия | | | | |
| Республика Казахстан | 4 222 | 3 271 | 3 115 | 2 348 |
| Республика Молдова | 70 | 58 | 102 | 166 |
| Республика Польша | 8 | 4 | 3 | 8 |
| Российская Федерация | 37 | 65 | 148 | 114 |
| Украина | 108 | 77 | 74 | 56 |

Таблица 8

Динамика катастроф техногенного характера в странах-участницах аудита

| Государство | 2010 год | 2011 год | 2012 год | 2013 год |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Азербайджанская Республика | 7 047 | 6 864 | 7 695 | 8 766 |
| Республика Беларусь | 8 886 | 8 267 | 7 425 | 6 891 |
| Венгрия | | | | |
| Республика Казахстан | 18 602 | 15 323 | 16 955 | 14 193 |
| Республика Молдова | 214 | 225 | 233 | 161 |
| Республика Польша | - | - | - | - |
| Российская Федерация | 537 | 185 | 228 | 166 |
| Украина | 130 | 134 | 120 | 75 |

According to the *Guidance Notes*, the damage and loss assessment methodology is based on a sector-by-sector and a subsequent “bottom up” approach (from simple – to more difficult) to estimate the overall effects of the disaster and the impact on society and economy.

It should be noted that in a number of the countries, participated in the audit, the *methodologies for assessment damage from emergencies* have also been developed and are applied.

Thus, for example, according to the decision of the joint meeting of the Security Council of the Russian Federation and the Presidium of the State Council of the Russian Federation, dated on 13.11.2003, the *Unified Interdepartmental Methodology of an Assessment of Damage from Man-Caused, Natural and Terrorist Emergencies, and also Classification and Accounting of Emergencies* has been developed in the Russian Federation. This methodology considers foreign experience of damage assessment, describes approaches to conducting assessment of social-and-economic consequences of emergencies and their forecasting, specifies the main indicators of social-and-economic consequences of emergencies.

The above-mentioned approach recommends the general provisions, principles and methods as the basis of assessment damage from man-caused, natural and terrorist emergencies in branches of economy of the Russian Federation. It is intended on damage forecasting at all levels (federal, regional, territorial, municipal and object) of territorial subsystems of the *Unified State System for Prevention and Response to Emergencies* and allows to estimate the social-and-economic damage from man-caused, natural and terrorist emergencies at prediction and localization phases, for the one-year period after an event.

In Ukraine also exists the *Methodology of Assessment of Damage from Consequences of Man-Caused and Natural Emergencies*, approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated on 15.02.2002 No 175. It was developed with the aim to estimate the amount of losses from consequences of man-caused and natural emergencies, effecting to human health and objects of the national economy.

According to the Methodology, all losses are divided into the different types, depending on the actual damage. The total amount of losses from

В соответствии с *методическим руководством*, оценка ущерба и убытков основывается на принципе оценки по отдельным секторам с последующим применением "восходящего" подхода (от простого – к более сложному) к оценке общих последствий стихийного бедствия и воздействия на общество и экономику.

Следует отметить, что в ряде стран-участниц аудита также разработаны и действуют *методики оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций*.

Так, например, в *Российской Федерации* в соответствии с решением совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и президиума Государственного Совета Российской Федерации от 13.11.2003 разработана *Единая межведомственная методика оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и террористического характера, а также классификации и учета чрезвычайных ситуаций*, в которой учтен зарубежный опыт оценки ущерба, изложены подходы к проведению оценки социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций и их прогнозированию, указаны основные показатели социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций.

Указанная методика устанавливает общие положения, принципы и методы, на основе которых рекомендуется проведение оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и террористического характера в отраслях и сферах экономики Российской Федерации. Она предназначена для прогнозирования ущерба на всех уровнях (федеральном, региональном, территориальном, муниципальном и объектовом) территориальных подсистем *Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций* и позволяет проводить оценки социально-экономического ущерба от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и террористического характера на этапах прогнозирования и локализации в расчете на период одного года после свершения события.

В *Украине* также действует *Методика оценки ущерба от последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера*, утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины от 15.02.2002 № 175. Эта методика была разработана с целью определения размеров убытков от последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, причиненных здоровью людей и объектам национальной экономики.

Согласно методике, все убытки делятся на виды в зависимости от причиненного фактического ущерба. Общий объем убытков от последствий чрезвычайных

consequences of disasters is calculated as sum of the main local damages. Calculation of losses is carried out in accordance with the common formula.

For each type of emergency (according to the classifier of emergencies), the list of main losses on each level of the emergencies, depending on the extent of the harmful effects, is established.

ситуаций рассчитывается как сумма основных локальных ущербов. Расчет убытков проводится по общей формуле.

Для каждого типа и уровня чрезвычайных ситуаций (согласно классификатору чрезвычайных ситуаций) устанавливается перечень основных характерных убытков по каждому уровню чрезвычайной ситуации в зависимости от масштабов вредного воздействия.



*Photo. Fires in the residential area of the Republic of Moldova /
Пожары в жилом квартале Республики Молдова*



*Photo. Landslide in Krymsk of the Russian Federation /
Оползень в Крымске Российской Федерации*

2. INFORMATION ABOUT NATIONAL AUDITS, CONDUCTED BY THE PARTICIPATED SAIS

2. ИНФОРМАЦИЯ О НАЦИОНАЛЬНЫХ АУДИТАХ ВОФК – УЧАСТНИКОВ АУДИТА

| | |
|---|--|
| 2.1. The Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan | 2.1. Счетная палата Азербайджанской Республики |
| <p>Audit title</p> <p>The audit on utilization of funds, allocated to prevention and consequences elimination of disasters in the Republic of Azerbaijan.</p> <p><i>(The report was adopted in August 2013).</i></p> | <p>Название аудита</p> <p>Аудит использования средств, направленных на предотвращение и ликвидацию последствий стихийных бедствий в Азербайджанской Республике.</p> <p><i>(Отчет утвержден в августе 2013 года).</i></p> |
| <p>Audit subject</p> <ol style="list-style-type: none"> Activities of the executive bodies, related to natural disasters. Resources, allocated to prevention and consequences elimination of natural disasters. Documents related to the audit subject. | <p>Предмет аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> Деятельность органов исполнительной власти, относящаяся к стихийным бедствиям. Средства, выделяемые на предупреждение и ликвидацию последствий стихийных бедствий. Документы по предмету аудита. |
| <p>Audit objects</p> <p>Institutions, which are responsible for the management system on disaster preparedness and their consequences elimination, namely: the Ministry of Emergency Situations of the Republic of Azerbaijan and its subdivisions, the Melioration and Water Management OJSC, the Ministry of Ecology and Natural Resources of Azerbaijan Republic.</p> | <p>Объекты аудита</p> <p>Институции, ответственные за системы управления готовности к катастрофам и ликвидации их последствий: Министерство чрезвычайных ситуаций, его структурные подразделения, ОАО по мелиорации и управлению водными ресурсами, Министерство экологии и природных ресурсов.</p> |
| <p>Audit objectives</p> <p>Analysis of the state of readiness of the Azerbaijan Republic to natural disasters and utilization of the resources allocated to their consequences elimination.</p> | <p>Цели аудита</p> <p>Анализ состояния готовности Азербайджанской Республики к стихийным бедствиям и использования средств, выделяемых на ликвидацию их последствий.</p> |
| <p>Audited period</p> <p>2010 – 2011 years.</p> | <p>Проверяемый период</p> <p>2010 – 2011 годы.</p> |
| <p>Total labor expenditures</p> <p>Totally 180 man/days have been spent by 3 auditors for conduction the national audit.</p> | <p>Трудозатраты на проведение аудита</p> <p>На проведение аудита тремя аудиторами было потрачено 180 чел.-дней.</p> |
| <p>Main audit conclusions</p> <ol style="list-style-type: none"> Establishment in the SAI of the Republic of Azerbaijan stable acting structural unit is necessary for auditing funds, allocated to disasters. Awareness on disasters, creation of the system on disaster preparedness and their consequences | <p>Основные выводы по результатам аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> Создание в ВОФК Азербайджанской Республики стабильно действующего структурного подразделения является необходимым для осуществления аудита средств, выделенных на катастрофы. Осведомленность о катастрофах, создание системы |

| | |
|--|--|
| <p>elimination, can ensure efficient utilization of the funds, allocated to consequences elimination of disasters.</p> <p>3. Cooperation with the relevant governmental and non-governmental bodies, public and non-governmental organizations involved in the process of auditing utilization of funds allocated to disaster preparation and their consequences elimination, has a positive impact on the audit of the Supreme Audit Institution.</p> | <p>готовности к катастрофам и ликвидации их последствий, может обеспечить эффективность использования средств, выделенных на ликвидацию последствий катастроф.</p> <p>3. Сотрудничество с соответствующими правительственными и неправительственными органами, общественными и неправительственными организациями, привлеченными к проведению аудита использования средств, выделенных на подготовку к катастрофам и ликвидацию их последствий, имеет позитивное влияние на аудит ВОФК.</p> |
| <p>Key audit recommendations</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. While planning budgetary resources for disaster preparedness and prevention their consequences, it is required to increase opportunities for participation of the relevant organizations. 2. While planning resources for prevention and consequences elimination of natural disasters, it is required to consider results of the analysis and practice, obtained in discussions and by analyses of the occurred natural disasters. 3. In order to prevent and respond to natural disasters in the territories with a high probability of floods, earthquakes, landslides, mudslides, etc., it is required more actively engage the professional organizations and scientists on study technical parameters of dams, dykes, bank protection and other related works. 4. In order to improve disaster preparedness, practical exercises should cover more territories and different populations. 5. The number of organized special courses related to disaster preparedness and prevention their consequences, should be increased at secondary, specialized secondary schools and higher educational institutions. 6. It is considered necessary to disclose to the general public works carried out at the expense of funds allocated to disaster elimination. 7. It is reasonable to increase resources allocated to appropriate training by monitoring and classification of the disaster risk territories. | <p>Основные рекомендации по результатам аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. При планировании бюджетных средств на подготовку к стихийным бедствиям и предотвращение их последствий необходимо увеличить возможности участия соответствующих организаций. 2. При планировании средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий стихийных бедствий, необходимо учитывать результаты анализа и практики, полученные в процессе обсуждения и анализа произошедших природных катастроф. 3. В целях предупреждения и предотвращения стихийных бедствий на территориях с большой вероятностью подтоплений, землетрясений, обвалов, оползней и пр. необходимо более активно привлекать профессиональные организации и учёных для изучения технических показателей плотин, дамб, берегоукрепительных и других работ. 4. В целях повышения готовности к стихийным бедствиям практические учения должны покрывать большую территорию с охватом различных слоев населения. 5. В средних, средних специальных и высших учебных заведениях следует повысить количество организуемых специальных курсов по подготовке к стихийным бедствиям и предотвращению их последствий. 6. Считаем необходимым обнародовать для широкой общественности работы, выполненные за счет средств, выделенных на ликвидацию катастроф. 7. Целесообразно увеличить выделение средств на соответствующее обучение по проведению мониторинга и классификации территорий с большой вероятностью риска природных катастроф. |

| | |
|--|---|
| <p>2.2. The State Control Committee of the Republic of Belarus</p> | <p>2.2. Комитет государственного контроля Республики Беларусь</p> |
| <p><i>Audit title</i></p> <p>Control over utilization of the public funds, allocated to consequences elimination of the Chernobyl Catastrophe.</p> | <p><i>Название аудита</i></p> <p>Контроль за использованием государственных средств, выделяемых на преодоление последствий Чернобыльской катастрофы.</p> |
| <p><i>Audit objects</i></p> <p>All government bodies and organizations involved in implementation of the government programs, starting from the Government and ending with the direct executors of the measures.</p> | <p><i>Объекты аудита</i></p> <p>Все государственные органы и организации, участвующие в реализации госпрограмм, начиная с правительства и заканчивая непосредственными исполнителями мероприятий.</p> |
| <p><i>Main audit conclusions</i></p> <p>Chernobyl problem is under the special control of the State Control Committee of the Republic of Belarus, as far as the Chernobyl accident was the largest man-caused catastrophe of the XXth century, and its consequences elimination is still relevant.</p> <p>The Chernobyl disaster is the national disaster of the Republic of Belarus, as far as it affected almost all areas of people's life, including production, many branches of science, culture, morality and psychology in the society.</p> <p>In order to coordinate actions on consequences elimination of this disaster, the special government body has been operating in the Republic of Belarus since 1991. The legislation covering all activities on consequences elimination of the Chernobyl Catastrophe has been also formed.</p> <p>Four state programs on consequences elimination of the Chernobyl Catastrophe has been implemented in the Republic of Belarus since 1990. The main directions of those programs were medical rehabilitation and social protection of the affected population, taking measures on radiation protection, capital construction and gasification, organic food production, economic development of the affected regions, science and international cooperation.</p> <p>Working closely with the Department on Consequences Elimination of the Chernobyl Catastrophe, operating under the Ministry of Emergencies, and with the offices on Chernobyl problems, which were created by the executive committees of affected regions and districts, the SAI of the Republic of Belarus carries out permanent monitoring of the implementation of these government programs.</p> | <p><i>Основные выводы по результатам аудита</i></p> <p>Чернобыльская проблематика находится на особом контроле в Комитете государственного контроля Республики Беларусь, так как авария на Чернобыльской АЭС стала крупнейшей техногенной катастрофой XX века, а ликвидация ее последствий все еще актуальна.</p> <p>Чернобыльская трагедия – национальное бедствие Республики Беларусь, которое затронуло практически все сферы жизни народа, в том числе производство, многие отрасли науки, культуры, а также мораль и психологию общества.</p> <p>С целью координации действий по ликвидации последствий данной катастрофы с 1991 года в Республике Беларусь функционирует специальный орган государственного управления, а также сформировано законодательство, охватывающее все направления деятельности по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы.</p> <p>Начиная с 1990 года, в Республике Беларусь реализованы 4 государственные программы преодоления последствий Чернобыльской катастрофы, основные направления которых – медицинская реабилитация и социальная защита пострадавшего населения, принятие мер по радиационной защите, капитальное строительство и газификация, производство чистых продуктов питания, развитие экономики пострадавшего региона, наука и международное сотрудничество.</p> <p>В тесном взаимодействии с Департаментом по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, действующим при Министерстве по чрезвычайным ситуациям, управлениях по проблемам Чернобыля, созданных при исполнительных комитетах пострадавших областей и районов, ВОФК Республики Беларусь осуществляет постоянный мониторинг хода реализации указанных государственных программ.</p> |

Issues of targeted and efficient utilization of the budgetary resources, as well as legality of utilization of the budgetary resources of the *Union State of the Republic of Belarus and the Russian Federation* are under the permanent control of the SAI of the Republic of Belarus, which carries out control on implementation by the Government and local authorities measures related to rehabilitation of the population and creation favorable conditions for its accommodation, socio-economic development of the affected regions, including exclusion of the lands from the category of radiation danger and transferring them into the economic use.

Control and analytical activities, conducted by the SAI of the Republic of Belarus, indicated proper functioning of the systems of health monitoring of the affected citizens; social protection of the affected population; protective measures in agriculture and forestry; radiation monitoring and control; "Chernobyl" related researches. At the same time, it is constant process of reconstruction of affected regions with the motivation of people living there to active participation in this process.

Successfully conducted effective anticipatory measures on control under consequences elimination of the Chernobyl Catastrophe allow issuing specific proposals to the Council of Ministers and other government bodies to correct identified deficiencies and violations, as well as to inform the President about situation in this area.

Вопросы целевого и эффективного использования бюджетных средств, а также законности использования средств бюджета *Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации* постоянно контролируются ВОФК Республики Беларусь, который осуществляет контрольные мероприятия по выполнению правительством и местными органами исполнительной власти мероприятий, связанных с оздоровлением населения и созданием благоприятных условий для его проживания, социально-экономического развития пострадавших регионов, в том числе по исключению земель из категории радиационно-опасных и переводу их в хозяйственное пользование.

Проведенные ВОФК Республики Беларусь контрольно-аналитические мероприятия свидетельствуют о надежном функционировании систем наблюдения за состоянием здоровья пострадавших граждан; социальной защиты потерпевшего населения; защитных мероприятий в сельском и лесном хозяйстве; радиационного мониторинга и контроля; "чернобыльских" научных исследований. При этом постоянно идет процесс возрождения пострадавших регионов с мотивацией живущих там людей для активного участия в нем.

Успешно проведенные эффективные упреждающие мероприятия по контролю за ликвидацией последствий Чернобыльской аварии позволяют оперативно подавать конкретные предложения в Совет Министров и другие государственные органы для исправления выявленных недостатков и нарушений, а также информировать главу государства о положении дел в этой сфере.



*Photo. Flood in the Republic of Belarus /
Наводнение в Республике Беларусь*

| 2.3. The State Audit Office of Hungary | 2.3. Государственный аудиторский офис Венгрии |
|---|--|
| <p>Audit title</p> <p>The audit of warning and prevention systems of disasters and their consequences elimination.</p> | <p>Название аудита</p> <p>Аудит систем предупреждения и предотвращения стихийных бедствий и ликвидации их последствий.</p> |
| <p>Audit subject</p> <p>The budgetary resources, allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.</p> | <p>Предмет аудита</p> <p>Бюджетные средства, выделенные на предупреждение катастроф и ликвидацию их последствий.</p> |
| <p>Audit objectives</p> <p>The main objective of the audit was to investigate and assess achieved level of cooperation between central and local authorities, contribution of the nongovernmental organizations to protection against natural disasters, the subsequent rehabilitation works, as well as utilization of the budgetary resources, allocated to disasters prevention and preparation.</p> | <p>Цели аудита</p> <p>Основная цель аудита – исследовать и оценить достигнутый уровень сотрудничества между центральными и местными органами власти, вклад неправительственных организаций в защиту от стихийных бедствий, последующие восстановительные работы, а также использование бюджетных средств, выделенных на предупреждение и подготовку к катастрофам.</p> |
| <p>Audited period</p> <p>2009-2010 years.</p> | <p>Проверяемый период</p> <p>2009-2010 годы.</p> |
| <p>Main audit conclusions</p> <p>The audit, conducted by the SAI of Hungary, revealed existence of significant inconsistencies in the legal and regulatory framework related to natural disasters. The laws contain conflicting provisions, inconsistent terminology and requirements, causing duplication of authorities and jurisdictions. Inconsistencies, existing in the system, reduce efficiency due to lack of clearly defined principles, definition of the concept of making unambiguous solution.</p> <p>The analysis showed that because of the geographical and climatic characteristics of Hungary, floods and excess water levels are possible in any territory of the country. Understanding extent of damage, caused with the water resources, the SAI of Hungary paid special attention to management assessment in the field of hydrological disasters during its national audit.</p> <p>The audit showed that the system of flood protection in Hungary is well equipped, even in accordance with the European standards. The water management services are characterized with a high professionalism. The disaster management is provided by the constantly working central organization, while cooperation between the participating organizations is clearly and correctly defined and standardized. The Inter-Ministerial Committee and its organizations facilitate implementation of the governmental responsibilities at the level of coordination current activities. The charitable organizations are willing to cooperate and mobilize external and internal resources.</p> <p>Hungary's membership in the EU and NATO has given opportunity to the country to get help from the</p> | <p>Основные выводы по результатам аудита</p> <p>Аудит, проведенный ВОФК Венгрии, констатировал существование значительных несогласованностей в нормативных документах, касающихся вопросов стихийных бедствий. Законы содержат положения, противоречащие друг другу, несогласованную терминологию и требования, что приводит к дублированию полномочий и юрисдикций. Существующие в системе несогласованности снижают эффективность в результате отсутствия четко очерченных принципов, определения концепции по принятию однозначных решений.</p> <p>Анализ показал, что исходя из географических и климатических характеристик Венгрии, наводнения и превышение уровня воды возможны на любой территории страны. Понимая масштабы ущерба, который наносится водными ресурсами, особое внимание при проведении национального аудита ВОФК Венгрии уделило оценке управления в случае возникновения гидрологических катастроф.</p> <p>Проведенный аудит показал, что система защиты от наводнений Венгрии хорошо оснащена, даже по европейским стандартам. Службы управления водными ресурсами высоко профессиональны. Управление в сфере катастроф осуществляется постоянно действующей центральной организацией, а сотрудничество между организациями-участницами четко и правильно определено и стандартизировано. Межминистерский комитет и его организации способствуют выполнению правительственных обязанностей на уровне координации текущих заданий. Благотворительные организации готовы к сотрудничеству и мобилизации иностранных и внутренних ресурсов.</p> <p>Членство Венгрии в ЕС и НАТО расширило ее возможности, позволив рассчитывать на помощь евроатлантических организаций. Однако законодательство Венгрии по управлению в случае возникновения катастроф</p> |

Euro-Atlantic institutions, expanded its opportunities. However, the legislation of Hungary on disaster management has not still been adapted to the rules of the international disaster-related aid from NATO and the EU. Adaptation of these provisions is a condition for giving and receiving of the international disaster-related aid and also provides a rapid response of NATO and the EU.

Decrease of activities effectiveness is caused with decrease of allocations for the disaster management. Allocated resources are insufficient for ensuring achievement of the strategic objectives in the field of disaster management, established by the Government and basic for disaster prevention, as well as for mandatory maintenance of the protection services.

The number of staff of the *National General Directorate on Management in the Field of Catastrophes* did not meet requirements that caused difficulties in performance its key responsibilities. In the course of floods control it has been proven that in the case of disaster occurrence only the armed forces and law enforcement bodies, which are staffed with personnel, can provide a disciplined, able for quick organization, well prepared and sufficient large forces, with high physical and psychological endurance.

The normative and institutional disaster management system didn't provide full preparation for the effective disaster management and successful actions of the local authorities in disaster prevention. The legal framework did not ensure compliance between duties and jurisdiction of the local authorities to logistical, operational, technical and financial resources, required for their implementation. Tasks of the local authorities related to disaster management exceeded their capacities in terms of staff. Professional training of the local authorities was insufficient. Legally defined authorities and duties of the mayors are not ensured with the required conditions for their implementation.

The meteorological warning system has ensured timely provision of information about expected weather conditions, which cause damages. However, majority of the local authorities are not able to use this information efficiently, as far as they do not possess special skills that confirm need for professional instruction.

Based on experience of flood in 2010, the conceptual document of the *National General Directorate on Management in the Field of Catastrophes* has been developed, aimed at updating of the disaster management, the regulatory framework, responsibilities and authorities, organizational systems and financial policy. The basic provisions of the document stipulate strengthening of the state role, increasing of the level of participation of the non-governmental bodies and citizens in disaster management, expanding of the scope and forms of participation through positive motivation and

до сих пор не адаптировано к правилам международной помощи в сфере катастроф НАТО и ЕС. Адаптация указанных положений – одно из условий предоставления и получения международной помощи в случае катастрофы, что обеспечит быстрое реагирование НАТО и ЕС.

Снижение эффективности деятельности вызвано уменьшением ассигнований на управление в сфере катастроф. Выделяемого финансирования недостаточно для гарантирования достижения стратегических целей управления при бедствии, установленных правительством и являющихся основными для предупреждения катастроф, а также обязательного содержания служб защиты.

Количество сотрудников *Национального генерального директората по управлению в сфере катастроф* не отвечало потребностям, что привело к трудностям при выполнении его основных задач. При этом в ходе контроля над наводнениями было доказано, что в случае возникновения катастроф лишь вооруженные силы и правоохранительные органы, имеющие укомплектованный личный состав, могут обеспечить дисциплинированную, способную быстро организоваться, хорошо подготовленную и достаточно многочисленную силу с высокой физической и психологической стойкостью.

Нормативная и институциональная система управления в случае стихийных бедствий не обеспечила в полном объеме подготовку к эффективному управлению при бедствиях, а также успешных действий органов местной власти по предупреждению катастроф. Правовая база не обеспечила соответствия обязанностей и юрисдикции органов местной власти логистическим, функциональным, техническим и финансовым ресурсам, необходимым для их реализации. Задачи местных органов власти по управлению при бедствиях превышали их возможности в части персонала. Профессиональная подготовка местных органов исполнительной власти была недостаточной. Законодательно определенные полномочия и обязанности мэров не гарантируются необходимыми условиями для их выполнения.

Метеорологическая система предупреждения обеспечила своевременное информирование об ожидаемых погодных условиях, которые наносят ущерб. Однако большинство органов местной власти не способно рационально использовать эту информацию, так как им не хватает специальных навыков, что подтверждает необходимость проведения профессионального инструктажа.

С учетом опыта наводнения 2010 года был разработан *Концептуальный документ Национального генерального директората по управлению в сфере катастроф*, направленный на обновление управления при бедствиях, нормативной базы, объемов обязанностей и полномочий, организационной системы, а также финансовой политики. Базовыми положениями документа предусмотрено усиление роли государства, увеличение уровня участия неправительственных органов и граждан в управлении при бедствиях, расширении объема и форм участия с помощью позитивной мотивации и санкций. Такой подход отвечает установленному принципу: управление при бедствиях – это вопрос национального масштаба, а стандартизированное управление контрольных действий – задание государства.

| | |
|---|---|
| <p>sanctions. This approach is consistent with settled principle, which determines that the disaster management is the issue of national scale, while standardized management of control activities are task of the state.</p> | |
| <p>Key audit recommendations</p> <p>Based on the results of the audit, the SAI of Hungary recommended to the Government:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ to ensure adoption of the regulations with a unified terminology; ✓ to eliminate gaps and duplications in the existing legislation with regard to activities and funding; ✓ to revise responsibilities and authorities in disaster management, delegated to the local authorities, as well as the issue of providing them with the resources, required to perform these responsibilities and authorities; ✓ to adapt the regulatory framework with the rules and regulations applicable in the EU and NATO, which will allow to ensure communications with the monitoring and information centers, quick response of NATO and the EU, as well as to create conditions for providing and receiving international disaster-related aid; ✓ to consider possibility of regulatory definition of principles for attraction charitable organizations to the process of preparation to disasters and their consequences elimination. | <p>Основные рекомендации по результатам аудита</p> <p>По результатам проведенного аудита ВОФК Венгрии рекомендовал правительству:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ обеспечить принятие нормативных актов с унифицированной терминологией; ✓ ликвидировать пробелы и дублирования в действующем законодательстве, которое касается вопросов деятельности и финансирования; ✓ пересмотреть объем обязанностей и полномочий по управлению при бедствиях, делегированных местным органам власти, а также вопрос обеспечения их ресурсами, необходимыми для выполнения таких обязанностей и полномочий; ✓ адаптировать нормативно-правовую базу к нормам и правилам, действующим в НАТО и ЕС, что даст возможность обеспечить связь с мониторинговыми и информационными центрами, быстрого реагирования НАТО и ЕС, а также создаст условия для предоставления и получения международной помощи в случае катастроф; ✓ рассмотреть возможность нормативного определения принципов привлечения благотворительных организаций к процессу подготовки к катастрофам и ликвидации их последствий. |

| 2.4. The Court of Accounts of the Republic of Moldova | 2.4. Счетная палата Республики Молдова |
|--|---|
| <p>Audit title</p> <p>Compliance audit on management and utilization of the public funds, allocated to organization, functioning and development of the system of civil protection and disasters prevention for 2011 fiscal year (occasionally for 2010) in the Civil Protection and Emergency Situations Service and some subordinated institutions.</p> <p><i>(The report was approved with the regulation of the Court of Accounts of the Republic of Moldova dated on 26.07.2012 No 36)</i></p> | <p>Название аудита</p> <p>Аудит соответствия управления и использования государственных средств для организации, функционирования и развития системы гражданской защиты и предотвращения чрезвычайных ситуаций за 2011 бюджетный год (по возможности за 2010 год) в Службе гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций и в некоторых подведомственных учреждениях.</p> <p><i>(Отчет утвержден постановлением Счетной палаты Республики Молдова от 26.07.2012 №36).</i></p> |
| <p>Audit subject</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Legal and regulatory framework in the field of civil protection, prevention and consequences elimination of disasters, including laws, government decrees, orders of the relevant authorities and services. 2. National strategies and specific plans in the field of prevention and consequences elimination of disasters. 3. Financial and material resources for organization and functioning of the system of civil protection, prevention and consequences elimination of disasters. | <p>Предмет аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Законодательные и нормативно-правовые акты в сфере гражданской защиты, предупреждения и ликвидации последствий катастроф, в том числе законы, постановления правительства, приказы соответствующих органов и служб. 2. Национальные стратегии и специальные планы в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф. 3. Финансовые и материальные ресурсы для организации и функционирования системы гражданской защиты, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. |
| <p>Audit objects</p> <p>The national audit covered 13 objects, including the Civil Protection and Emergency Situations Service and 6 units, subordinated to it. The audit evidences were also collected in the Ministry of Regional Development and Construction, the Ministry of Environment, the Academy of Sciences of Moldova, the Agency "Apele Moldovei", the Agency for Material Reserves and the Chisinau Municipal Council.</p> | <p>Объекты аудита</p> <p>Национальным аудитом было охвачено 13 объектов, включая Службу гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций и 6 подведомственных ей подразделений. Также аудиторские доказательства были собраны в Министерстве регионального развития и строительства, Министерстве окружающей среды, Академии наук Молдовы, Агентстве "Apele Moldovei", Агентстве материальных резервов и муниципальном Совете Кишинева.</p> |
| <p>Audit objectives</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Assessment of state and functionality of the system of civil protection in emergencies and evaluation of the legal and regulatory framework, regulating this area. 2. Compliance of management and utilization of the public funds, allocated to organization, functioning and development of the system of civil protection and emergencies prevention. | <p>Цели аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Оценка состояния и функциональности системы гражданской защиты в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также оценка законодательной и нормативной базы, регламентирующей данную сферу. 2. Соответствие управления и использования государственных средств для организации, функционирования и развития системы гражданской защиты и предотвращения чрезвычайных ситуаций. |

| | |
|---|---|
| <p><i>Audited period</i></p> <p>Entire 2011 and part of 2010.</p> | <p><i>Проверяемый период</i></p> <p>Весь 2011 год и частично 2010 год.</p> |
| <p><i>Total labor expenditures</i></p> <p>Totally 600 man-days have been spent by 11 auditors for conduction the national audit.</p> | <p><i>Трудозатраты на проведение аудита</i></p> <p>На проведение аудита 11 аудиторами было потрачено 600 чел.-дней.</p> |
| <p><i>Main audit conclusions</i></p> <p>The system of civil protection, prevention and consequences elimination of disasters of the Republic of Moldova functions, but needs some improvement.</p> <p>However, existing system of civil protection of the Republic of Moldova in the aspect of prevention and consequences elimination of disasters is not financed and is not equipped according to the norms, established by the Government, that does not ensure sufficient effective functioning and development of the state policy in the appropriate area.</p> <p>Generally, expenditures for maintenance of the Civil Protection and Emergency Situations Service were provided within the revised allocations for the reporting period and in compliance with the regulatory standards. However, the audit results revealed insufficient development of the systems of financial management and internal control that led to some violations.</p> | <p><i>Основные выводы по результатам аудита</i></p> <p>Система гражданской защиты, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций Республики Молдова функционирует, однако требует некоторого усовершенствования.</p> <p>Вместе с тем существующая система гражданской защиты Республики Молдова в аспекте предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций не финансируется и не оснащается в материально-техническом отношении согласно нормам, установленным правительством, что не обеспечивает достаточное эффективное функционирование и развитие государственной политики в соответствующей области.</p> <p>В основном, расходы на содержание Службы гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций были проведены в пределах уточненных ассигнований для отчетного периода и в соответствие с регламентирующими нормами. Однако результаты аудита показали недостаточность развития систем финансового менеджмента и внутреннего контроля, что привело к некоторым нарушениям.</p> |
| <p><i>Key audit recommendations</i></p> <p>Based on the conducted audit, recommendations were issued to:</p> <p><i>I. The Civil Protection and Emergency Situations Service:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> To take measures on implementation of the audit recommendations, indicated in the audit report; on strengthening control over compliance with the legislation in the process of utilization of the public funds, allocated to organization, functioning and development of the system of civil protection and disasters prevention; on ensuring implementation of the financial management and internal control in the area of planning, accounting and statements of income/expenditures of the institutions. To analyze existing legal and regulatory framework related to the area of civil protection, prevention and consequences elimination of emergencies, and to make suggestions on its | <p><i>Основные рекомендации по результатам аудита</i></p> <p>По итогам проведенного аудита рекомендации были направлены:</p> <p><i>I. Службе гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> Принять меры по выполнению рекомендаций аудита, указанных в отчете; усилить контроль за соблюдением законодательства при использовании государственных средств для организации, функционирования и развития системы гражданской защиты и предотвращения чрезвычайных ситуаций; обеспечить внедрение системы финансового менеджмента и внутреннего контроля по разделам, связанным с планированием, учетом и отчетностью доходов/расходов учреждения. Проанализировать существующую законодательную и нормативную базу, касающуюся вопросов гражданской защиты, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, и разработать предложения по ее изменению для улучшения системы гражданской защиты, исходя из компетенций учреждений, |

| | |
|---|---|
| <p>amendment with the aim to improve the civil protection system, based on the competence of the institutions, involved in this process.</p> <p>3. To provide administration and coordination of the system of civil protection, organization and execution of the rescue works in the cases of emergencies and fires, as well as to implement international standards and practices in this area.</p> <p><i>II. Commission for Emergency Situations of the Republic of Moldova:</i></p> <p>1. To join efforts of the central and local authorities, economic entities with the aim to take actions, focused on prevention emergencies. To check abilities on interference governing structures, level of preparedness forces and means (civil protection divisions, logistical base, state of protective fund, systems of management, warning and communications, etc.) for their timely usage in the cases of emergencies.</p> <p>2. To control work of the Commissions for Emergency Situations of the central and local authorities and consider at the meetings reports of the heads of these commissions.</p> <p>3. To submit to the Government proposals related to development of the mechanism for evaluation damage resulted from emergencies.</p> <p><i>III. The Government of the Republic of Moldova:</i></p> <p>1. To revise Plan of Civil Protection of the Republic of Moldova in emergencies and duly approve it; to ensure budget allocations for equipment of the civil defence forces with the special equipment and other logistical assets according to the norms, approved for civil protection and emergencies prevention; to consider issue of the state reserve replenishment and possibility of allocation of the budgetary resources;</p> <p>2. To control activities of the Ministries, other central and local authorities in the field of civil protection.</p> <p>Approved report was also sent for its consideration to <i>the Commission on National Security, Defence and Public Order of the Parliament of the Republic of Moldova.</i></p> <p>The Court of Accounts of the Republic of Moldova was informed by the auditees about full implementation of 10 recommendations and status of implementation of 14 recommendations out of 24 recommendations, issued on the audit results.</p> | <p>привлеченных к этому процессу.</p> <p>3. Обеспечить руководство и координирование системы гражданской защиты, организации и выполнения работ по спасению в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также внедрить практику и международные стандарты в соответствующей сфере.</p> <p><i>II. Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова:</i></p> <p>1. Объединить усилия центральных, местных органов власти и экономических единиц для принятия мер по предотвращению чрезвычайных ситуаций. Проверить уровень реагирования руководящих структур, подготовки сил и необходимых средств (формирований гражданской защиты, материально-технической базы, состояние защитного фонда, систем управления, оповещения и связи и т.д.) для своевременного их использования в случае чрезвычайных ситуаций.</p> <p>2. Контролировать работу комиссий по чрезвычайным ситуациям органов центрального и местного управления и рассматривать на своих заседаниях отчеты руководителей этих комиссий.</p> <p>3. Подать правительству предложения по разработке механизма оценки материального ущерба, который нанесен вследствие возникновения, полученного в результате возникновения чрезвычайных ситуаций.</p> <p><i>III. Правительству Республики Молдова:</i></p> <p>1. Пересмотреть План гражданской защиты Республики Молдова в чрезвычайных ситуациях и утвердить его в установленном порядке; обеспечить выделение бюджетных ассигнований для оснащения сил гражданской защиты специальной техникой и другими материально-техническими средствами согласно нормам, утвержденным для гражданской защиты и предотвращения чрезвычайных ситуаций; рассмотреть вопрос о пополнении государственного резерва и возможности выделения бюджетных средств.</p> <p>2. Контролировать деятельность министерств и других центральных и местных органов власти в сфере гражданской защиты.</p> <p>Утвержденный отчет был также направлен на рассмотрение <i>Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку Парламента Республики Молдова.</i></p> <p>Счетная палата Республики Молдова проинформирована объектами аудита относительно полного выполнения 10 рекомендаций и о состоянии выполнения 14 рекомендаций из 24, сформулированных аудитом.</p> |
|---|---|

| 2.5. The Supreme Audit Office of Poland | 2.5. Высшая палата контроля Республики Польша |
|--|---|
| <p>Audit title</p> <p>Audit of public funds, allocated to prevention of disasters and catastrophes and mitigation of their consequences (<i>No P/12/184, March 2013</i>).</p> | <p>Название аудита</p> <p>Аудит государственных средств, выделенных на предотвращение бедствий и катастроф, а также на ликвидацию их последствий (<i>№ P/12/184, март 2013 года</i>).</p> |
| <p>Audit objects</p> <p>The audit covered 23 organisational units, including 3 central authorities – the Ministry of Interior, the National Headquarters of the State Fire Services, the National Water Management Authority, and also in the Lower Silesia Province Office in Wroclaw and Masovian Province Office in Warsaw, 2 Provincial Headquarters of the State Fire Services, 3 offices of poviats authorities, 3 District Headquarters of the State Fire Services, 7 municipality (city) councils and the Government Centre for Security, the Centre for IT Projects and the Institute of Meteorology and Water Management in Warsaw.</p> | <p>Объекты аудита</p> <p>Аудит был проведен в 23 органах власти, включая три центральные органы власти: Министерство внутренних дел, Главное управление Национальной пожарной службы, Национальный орган управления водными ресурсами, а также в Нижнесилезийском региональном органе во Вроцлаве и Мазовецком региональном органе в Варшаве, двух региональных отделениях государственной пожарной службы, трех органах власти поватов, трех подразделениях государственной пожарной службы поватов, семи муниципальных советах и Правительственном центре безопасности, Центре IT-проектов, а также Институте метеорологии и управления водными ресурсами в Варшаве.</p> |
| <p>Audit objectives</p> <p>The main objective of the audit was to evaluate the state operations regarding flood prevention and mitigation.</p> <p>Partial objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ The national legal framework and applicable procedures concerning utilization of the funds allocated to prevention of disasters and catastrophes and their consequences mitigation. ✓ Availability of the documents, allowing regions to be classified by the level of natural and man-caused hazard. ✓ Territorial and subjective scope, covered by the natural hazard monitoring system. ✓ Availability of the resources for prevention disasters and catastrophes and their consequences mitigation. ✓ Availability of a centralised interdepartmental risk management system for prevention disasters and catastrophes and their consequences mitigation, both at the state and regional levels. ✓ Availability of indicators specific for the correlation between prevention and costs of preventive measures (when assessing effectiveness in the area of public funds utilization). | <p>Цели аудита</p> <p>Главная цель аудита – дать оценку государственной деятельности по предотвращению наводнений и ликвидации их последствий.</p> <p>Частичные цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Национальная правовая база и соответствующие процедуры, касающиеся использования средств, выделенных на предотвращение бедствий и катастроф, а также на ликвидацию их последствий. ✓ Наличие документов, позволяющих классифицировать регионы по уровню опасности природных и техногенных событий. ✓ Территориальный и предметный масштаб, охваченный системой мониторинга стихийных бедствий. ✓ Наличие ресурсов для предотвращения бедствий и катастроф, а также ликвидации их последствий. ✓ Наличие централизованной межведомственной системы управления рисками для предотвращения бедствий и катастроф, а также ликвидации их последствий как на государственном, так и на региональном уровне. ✓ Наличие показателей, характерных для взаимосвязи между предотвращением катастроф и расходами на проведение мероприятий по предотвращению (во время оценки эффективности в сфере использования государственных средств). |

| | |
|--|---|
| <p>Audited period</p> <p>01.01.2009 – 30.10.2012.</p> | <p>Проверяемый период</p> <p>01.01.2009-30.10.2012.</p> |
| <p>Total labor expenditures</p> <p>Totally 786 man-days have been spent by 27 auditors from 2 regional branches of the SAI of the Republic of Poland (namely from the Regional Branch in Wroclaw and the Regional Branch in Warszawa) for conduction the national audit.</p> | <p>Трудозатраты на проведение аудита</p> <p>На проведение национального аудита 27 аудиторами из двух региональных подразделений ВОФК Польши (регионального подразделения во Вроцлаве и регионального подразделения в Варшаве) было потрачено 786 чел.-дней.</p> |
| <p>Main audit conclusions</p> <p>As far as Poland is the area of high flood risk, for many years competent authorities have been undertaking systemic actions aimed at:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Developing legal and procedural framework related to prevention and mitigation of extraordinary phenomena, including floods. 2. Designing methods for modelling the level of area hazard. 3. Implementing the system of natural phenomena-related hazard monitoring. 4. Providing financial assistance to undertakings that aim at risk analysis, hazard monitoring and prevention, and in the case of floods, their consequences mitigation. <p>The audit revealed, that the state's tasks in the investigated area were carried out in a consistent and, predominantly, proper manner. Specifically:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ as part of the existing legal system, issues involving the flood prevention system and planning, utilization and accounting for funds allocated to flood prevention and mitigation were regulated (with one exception); ✓ there are ongoing works at the government level involving the development of essential documents enabling areas to be classified in accordance with their flood risk level; ✓ flood hazard areas were covered with the monitoring system; ✓ the response (risk management) system for flood prevention and mitigation generally functions correctly; ✓ the resources for flood prevention and mitigation are available and are used, generally, appropriately. | <p>Основные выводы по результатам аудита</p> <p>Поскольку Польша является территорией повышенного риска наводнений, в течение многих лет соответствующими органами власти принимаются системные меры, направленные на:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Совершенствование правовой и методологической базы, касающейся вопросов предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, включая наводнения. 2. Проектирование методов для моделирования уровня опасности территорий. 3. Внедрение системы мониторинга опасных природных явлений. 4. Предоставление предприятиям финансовой помощи для анализа рисков, мониторинга опасных явлений, их предотвращения, а также, в случае наводнений, их ликвидации. <p>Аудитом установлено, что задачи государства в исследуемой сфере выполнялись согласованно и, в основном, надлежащим образом, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ в рамках действующей правовой базы регулировались вопросы, связанные с системой предотвращения наводнений, а также планированием, использованием и учетом средств, выделенных на предотвращение наводнений и их ликвидацию (за единичным исключением); ✓ на правительственном уровне выполнялись текущие работы, включающие разработку важных документов, которые дают возможность классифицировать территории по уровням риска возникновения наводнений; ✓ территории с риском наводнений были охвачены системой мониторинга; ✓ система реагирования (управления рисками) по предотвращению наводнений и уменьшению их последствий в целом функционирует правильно; ✓ ресурсы на предотвращение наводнений и уменьшение их последствий доступны и в основном используются надлежащим образом. |

Key audit recommendations

1. Based on the audit results, the SAI of the Republic of Poland recommended that the plans with missing elements, required with the legislation, should be supplemented and also indicated the need to meet the deadlines set for development of procedures used in the case of emergencies such as floods. The Head of the Government Centre for Security, Provincial Governors, Starosts and Heads of Communes (Mayors) accepted the said requests and pledged, inter alia, that emergency management plans would be developed timely.
2. The SAI of the Republic of Poland recommended to the Chief of *the State Fire Services* to develop missing organisational principles of the National Rescue & Firefighting System within the country and adjust outdated guidelines, recommendations, and principles regarding requirements set forth in the Regulation on February 18, 2011. The Chief of the State Fire Services informed the SAI of the Republic of Poland about implementation of the said recommendation.
3. As far as deadline for organisation of the emergency communication system was the end of 2013, the SAI of the Republic of Poland applied to the *Provincial Chiefs of the Fire Services* for boosting their actions with regard to mentioned above, and to the Provincial Governors for overseeing the process in a reliable manner.
4. The SAI of the Republic of Poland recommended to the President of *the National Water Management Authority* to ensure close watch over utilization of the public resources.
5. It is necessary to undertake actions ensuring the delineation of areas of flood hazard below the impoundment structures level and to carry out assessment of the level of floodbanks safety.
6. Based on the audit results, the SAI of the Republic of Poland requested from the President of *the National Water Management Authority* and the Director of *the Institute of Meteorology and Water Management*, that suitable actions, eliminating risk of untimely flood hazard maps and flood risk maps preparation, should be taken.
7. The SAI of the Republic of Poland submitted to *the President of the Council of Ministers* request to increase supervision over implementation of the Programme for the Oder - 2006, to ensure

Основные рекомендации по результатам аудита

1. По результатам аудита ВОФК Республики Польша рекомендовал дополнить согласно требованиям законодательства *планы* недостающими элементами, а также указал на необходимость соблюдения сроков, установленных для разработки процедур, используемых в случае чрезвычайных ситуаций, таких как наводнения. Руководитель правительственного центра по безопасности, губернаторы регионов, старосты и главы коммун (мэры) ознакомились с этими требованиями и пообещали, что планы управления в чрезвычайных ситуациях будут разрабатываться своевременно.
2. ВОФК Республики Польша рекомендовал Главе *Государственной пожарной службы* разработать недостающие организационные принципы Национальной системы спасения и пожаротушения внутри страны и согласовать устаревшие инструкции, рекомендации и принципы, касающиеся требований, изложенных в постановлении от 18 февраля 2011 года. Глава Государственной пожарной службы сообщил ВОФК Республики Польша о выполнении рекомендации.
3. Поскольку система должна была быть сформирована до конца 2013 года, ВОФК Республики Польша обратился к *местным главам пожарных служб* с требованием активизировать их работу, к губернаторам регионов – четко контролировать процесс.
4. ВОФК Республики Польша рекомендовал Главе *Национального органа управления водными ресурсами* обеспечить пристальный контроль за расходованием государственных средств.
5. Необходимо предпринять меры для определения территорий опасности возникновения наводнений ниже уровня гидротехнических сооружений и осуществить оценку уровня безопасности противопаводковых дамб.
6. По результатам проведенного аудита ВОФК Республики Польша потребовал от Главы *Национального органа управления водными ресурсами* и директора *Института метеорологии и управления водными ресурсами* принятия соответствующих мер, исключаящих риск несвоевременной разработки карт рисков наводнений.
7. ВОФК Республики Польша потребовал от *Председателя Совета Министров* усилить контроль за выполнением Программы Одер 2006 года для того, чтобы обеспечить своевременное ее выполнение, а также устранить случаи использования средств на деятельность, не предусмотренную Программой. Кроме

timely execution thereof, and to eliminate cases of spending funds on undertakings not provided with the Programme. In addition, the SAI applied for warranting continuity of the Programme financing, especially with regard to the tasks, which are key for the Oder River Basin flood safety.

8. NIK applied to *the National Water Management Authority* to conduct analyses of the optimal selection of methods and measures aiming at the assurance of hydrological and meteorological protection of the society, environment, economy, and the cultural heritage, indicating that they could contribute to a more effective spending of the public funds subsidized to the Institute of Meteorology and Water Management and targeted at the said shield functioning.

этого, ВОФК порекомендовал гарантировать непрерывность финансирования Программы, особенно заданий, которые являются ключевыми для безопасности наводнений бассейна реки Одер.

8. ВОФК Республики Польша обратился к *Национальному органу управления водными ресурсами* с рекомендацией провести анализ оптимального выбора методов и способов для обеспечения гидролого-метеорологической защиты общества, окружающей среды, экономики и культурного наследия, отмечая, что благодаря им можно более эффективно расходовать государственные средства, выделенные Институту метеорологии и управления водными ресурсами и направленные на такое защитное функционирование.



*Photo. Flood in the Republic of Poland /
Наводнение в Республике Польша*

| 2.6. The Accounts Chamber of the Russian Federation | 2.6. Счетная палата Российской Федерации |
|--|--|
| <p>Audit title</p> <p>International coordinated audit of utilization budgetary resources, allocated to prevention and elimination of disasters in 2010 - 2011 years.</p> <p><i>(The report was approved with the protocol of the Accounts Chamber of the Russian Federation dated on 06.07.2012 No 31K (864).</i></p> | <p>Название аудита</p> <p>Международный координированный аудит использования бюджетных средств на предотвращение и ликвидацию катастроф в 2010 – 2011 годах.</p> <p><i>(Отчет утвержден протоколом Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 06.07.2012 № 31К (864).</i></p> |
| <p>Audit subject</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ legal regulation in the field of prevention and consequences elimination of disasters, including interdepartmental and intradepartmental legal documents, which regulate issues of interaction between the government bodies, including attraction and utilization of the financial and material resources for the purposes of prevention, preparedness, response and consequences elimination of disasters; ✓ financial and material resources, allocated to prevention and consequences elimination of disasters, including those allocated to the target programs in the area of prevention and consequences elimination of natural and man-caused disasters; ✓ activities of the government bodies in the field of financial and logistical support for disaster prevention, preparedness, emergency response to disasters and their consequences elimination. | <p>Предмет аудита</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ нормативно-правовое регулирование в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, включая межведомственные и внутриведомственные нормативные правовые документы, регламентирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти, в том числе в части привлечения и использования финансовых и материальных ресурсов в целях предупреждения, готовности, реагирования и преодоления последствий катастроф; ✓ финансовые и материальные ресурсы, направляемые на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, в том числе в рамках целевых программ в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф природного и техногенного характера; ✓ деятельность органов государственной власти в сфере финансового и материально-технического обеспечения предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий. |
| <p>Audit objects</p> <p>The national audit covered 3 objects, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters³⁶; ✓ Regional Office of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters in Krasnodar region; ✓ Regional Office of the Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters in Vladimir region. | <p>Объекты аудита</p> <p>Национальным аудитом было охвачено <i>три объекта</i>, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий³⁷; ✓ Главное управление МЧС России по Краснодарскому краю; ✓ Главное управление МЧС России по Владимирской области. |

³⁶ Main government body responsible for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

³⁷ Основной орган власти, ответственный за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

| | |
|---|--|
| <p>Audit objectives</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. To determine sufficiency of the regulatory framework in the field of prevention and consequences elimination of disasters, including interdepartmental and intradepartmental legal documents, which regulate issues of interaction between the government bodies, including attraction and utilization of the financial and material resources for the purposes of prevention, preparedness, response and consequences elimination of disasters. 2. To determine utilization efficiency of the budgetary resources, allocated to establishment and operation of the warning system, maintenance readiness of the government bodies, forces and resources, emergency response to disasters and their consequences elimination. 3. To determine effectiveness of the state system for prevention and response to natural and man-caused disasters. | <p>Цели аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Определить полноту нормативно-правовой базы в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, включая межведомственные и внутриведомственные нормативные правовые документы, регламентирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти, в том числе в части привлечения и использования финансовых и материальных ресурсов в целях предупреждения, готовности, реагирования и преодоления последствий катастроф. 2. Определить эффективность использования бюджетных средств, направляемых на создание и функционирование системы предупреждения, поддержание в готовности органов управления, сил и средств, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий. 3. Определить эффективность государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера. |
| <p>Audited period</p> <p>2010 – 2011 years.</p> | <p>Проверяемый период</p> <p>2010 – 2011 годы.</p> |
| <p>Total labor expenditures</p> <p>Totally 291 man-days have been spent by 9 inspectors of the Accounts Chamber of the Russian Federation for conduction national audit.</p> | <p>Трудозатраты на проведение аудита</p> <p>В целом, на проведение национального аудита 9 инспекторами Счетной палаты Российской Федерации было затрачено 291 чел.-день.</p> |
| <p>Main audit conclusions</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Available in the Russian Federation legislative and regulatory framework in the field of protection population and territories from emergencies determines the main directions of the state policy in this area and is quite complete. 2. The total amount of RUB 325.5 billion (about USD 9.8 billion) in 2010 and RUB 403.7 billion (about USD 12.3 billion) in 2011 of the federal budget resources, the resources of the budgets of the subjects of the Russian Federation and municipalities, as well as the extra-budgetary resources, were allocated to establishment and operation of the warning system, maintenance readiness of the government bodies, forces and resources, emergency response to disasters and their consequences elimination, that allowed to ensure further improvement of protection system of the population and territories from natural and man-caused disasters. | <p>Основные выводы по результатам аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Имеющаяся в Российской Федерации <i>законодательная и нормативно-правовая база</i> в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливает основные направления государственной политики в данной области и является достаточно полной. 2. На создание и функционирование системы предупреждения, поддержание в готовности органов управления, сил и средств, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий были <i>направлены средства</i> федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и внебюджетные средства в 2010 году в общей сумме 325,5 млрд. рублей (около 9,8 млрд. долларов США), в 2011 году – 403,7 млрд. рублей (около 12,3 млрд. долларов США), что позволило обеспечить дальнейшее совершенствование системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. |

| | |
|--|---|
| <p>3. Created <i>Unified State System for Prevention and Elimination of Emergencies</i> allowed to begin transformation to the disaster risk management on the basis of new information technologies and more than 2.5 times increase efficiency and effectiveness of the emergency response.</p> <p>4. The first and second stages of the created <i>All-Russian Information System</i> cover with the modern information means, in the cases of emergencies, more than 60 million people or 40 % of the population of the country.</p> <p>5. <i>Regional warning systems</i> provide notification of 86.9 % of the population.</p> | <p>3. Благодаря созданной <i>Единой государственной системе предотвращения и ликвидации последствий катастроф</i> начался переход на управление рисками чрезвычайных ситуаций на базе новых информационных технологий и более чем в 2,5 раза повысилась оперативность и эффективность реагирования в чрезвычайных ситуациях.</p> <p>4. Первая и вторая очереди созданной <i>общероссийской системы информирования</i> охватывают современными информационными средствами в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций свыше 60 млн. человек (40 % населения страны).</p> <p>5. <i>Региональные системы оповещения</i> обеспечивают оповещение 86,9 % населения.</p> |
| <p>Key audit recommendations</p> <p>Based on the results of the national audit, the Representation of the Accounts Chamber of the Russian Federation was addressed to the Minister of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters, in which it was proposed to make adjustments of the ministerial regulatory documents, and to take measures on increasing effectiveness of utilization of the federal funds and effectiveness of financial management.</p> <p>The Report on the results of the audit was sent to:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; ✓ the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. | <p>Основные рекомендации по результатам аудита</p> <p>По результатам проведенного национального аудита направлено Представление Счетной палаты Российской Федерации Министру Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в котором предложено внести уточнения в ведомственные нормативные документы, а также принять меры по повышению результативности использования средств федерального бюджета и эффективности финансового менеджмента.</p> <p>Отчет о результатах проведенного аудита направлен:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; ✓ Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. |



Photo. Flood in the Far East of the Russian Federation /
Наводнение на Дальнем Востоке Российской Федерации

| 2.7. The Accounting Chamber of Ukraine | 2.7. Счетная палата Украины |
|---|---|
| <p>Audits title</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Audit of utilization of the budgetary resources, allocated to prevention and consequences elimination of emergencies (approved with the Board Regulation of the Accounting Chamber of Ukraine dated on 28.09.2011 No 17-2). ✓ Audit of utilization of the budgetary resources, allocated to prevention and consequences elimination of disasters (approved with the Board Regulation of the Accounting Chamber of Ukraine dated on 10.10.2012 No 19-1). | <p>Название аудитов</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Аудит использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций (<i>утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Украины от 28.09.2011 № 17-2</i>). ✓ Аудит использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф (<i>утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Украины от 10.10.2012 № 19-1</i>). |
| <p>Audit subject</p> <p>The state budgetary resources, allocated during 2009-2010 and first half of 2012 for ensuring activities of the civil protection forces, including those, allocated to implementation of the following programs: "Development and Support of the Government Information and Analytical System for Emergencies", "Informing the Public about Civil Protection of the Population", "Ensuring of Activities of the Technological Security Units", "Governance and Management in the Field of Mining Supervision and Industrial Safety".</p> | <p>Предмет аудита</p> <p>Средства государственного бюджета, выделенные в 2009-2010 годах и I полугодии 2012 года на обеспечение деятельности сил гражданской защиты, в том числе на выполнение следующих бюджетных программ: "Развитие и сопровождение Правительственной информационно-аналитической системы по вопросам чрезвычайных ситуаций", "Информирование общественности по вопросам гражданской защиты населения", "Обеспечение деятельности подразделений техногенной безопасности", "Руководство и управление в сфере горного надзора и промышленной безопасности".</p> |
| <p>Audit objects</p> <p>The Ministry of Emergencies of Ukraine³⁸, which is the main government body, responsible for prevention and consequences elimination of disasters, as well as three Regional Offices of the Ministry of Emergencies of Ukraine (namely in Kiev Region, in Kharkov Region and in Kyiv City), the Center of Communication and Automation of the Ministry of Emergencies, the Ministry of Finance of Ukraine³⁹, the State Inspection of Technogenic Safety of Ukraine with 2 its regional offices (namely in Lviv and Kharkiv Regions), the State Service of Mining Supervision and Industrial Safety of Ukraine with 2 its regional offices (namely in Lviv and Kharkiv Regions), the State Enterprise "Agency on Information, International Cooperation and Development "Agency Chernobylinterinform" and the Ukrainian Scientific Research Institute of Civil Defence.</p> | <p>Объекты аудита</p> <p>Министерство чрезвычайных ситуаций Украины (МЧС)⁴⁰, являющееся основным органом власти, ответственным за предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, а также три главные управления МЧС (в Киевской, Харьковской областях и в городе Киев), Узел связи и автоматизации МЧС, Министерство финансов Украины⁴¹, Государственная инспекция техногенной безопасности Украины, а также два ее главные управления (во Львовской и Харьковской областях), Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины, а также два ее территориальных управления (во Львовской и Харьковской областях), государственное предприятие "Агентство информации, международного сотрудничества и развития "Агентство Чернобыльинтеринформ" и Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты.</p> |

³⁸ As per the Decree of the President of Ukraine dated on 24.12.2012 No 726/2012 "On Optimization of the System of the Central Executive Authorities" the Ministry of Emergencies of Ukraine was reorganized into the State Service of Ukraine for Emergencies.

³⁹ Request for providing information was sent.

⁴⁰ Указом Президента Украины от 24.12.2012 № 726/2012 "Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти" МЧС было реорганизовано в Государственную службу Украины по чрезвычайным ситуациям.

⁴¹ Отправлялся запрос о предоставлении информации.

| | |
|---|---|
| <p>Audit objectives</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Determination of the actual utilization of resources, allocated from the state budget for prevention and consequences elimination of emergencies in terms of legality, efficiency and effectiveness. 2. Evaluation of functioning efficiency of the state system on prevention and response to natural and man-caused disasters and catastrophes. | <p>Цели аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Определение фактического состояния использования средств, выделенных из государственного бюджета на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, с точки зрения их законности, эффективности и результативности. 2. Оценка эффективности функционирования государственной системы предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера. |
| <p>Audited period</p> <p>2009-2011 and I half of 2012.</p> | <p>Проверяемый период</p> <p>2009-2011 годы и I полугодие 2012 года.</p> |
| <p>Total labor expenditures</p> <p>Totally 596 man-days have been spent by 15 auditors of the Accounting Chamber of Ukraine for conduction national audits.</p> | <p>Трудозатраты на проведение аудита</p> <p>В целом, на проведение национальных аудитов 15 аудиторами Счетной палаты Украины было потрачено 596 чел.-дней.</p> |
| <p>Main audit conclusions</p> <p>Complex of actions related to rescue operations on elimination of emergencies, which in the cases of threats or occurrence emergencies ensure quick response of authorities, forces and facilities of the functional and territorial subsystems of civil protection, prevention of life losses, reduction of material losses, organization of first aid to injured people and timely aiding to them, is defined at the legislative and organizational levels in Ukraine.</p> <p>Disagreements in the legal acts, which had a negative impact on the organizational bases of functioning system on prevention and consequences elimination of emergencies, have been eliminated with approval of <i>the Code of Civil Defence</i> by the Verkhovna Rada of Ukraine and appropriate amendments to the related legal acts.</p> <p>Most of the costs for implementation measures on prevention and consequences elimination of emergencies are allocated from the general fund of the state budget. Budget programs, full implementation of which could ensure proper functioning of the integrated system of civil protection, were not fully funded. At the average, 50-60% of planned funds were actually allocated to the programs.</p> <p>The audit revealed that more than 90 % of the state budgetary resources, planned for assurance activities of the units of technogenic safety, were directed for wages and salaries of employees of the appropriate</p> | <p>Основные выводы по результатам аудита</p> <p>На законодательном и организационном уровне в Украине определен комплекс действий по проведению аварийно-спасательных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций, который, в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций, обеспечивает оперативное реагирование органов управления, сил и средств функциональных и территориальных подсистем гражданской защиты, предотвращение гибели людей, уменьшение материальных потерь, организацию первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения и своевременное оказание ему помощи.</p> <p>Несогласованность нормативно-правовых актов, которая негативно влияла на функционирование системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, была устранена после принятия Верховной Радой Украины <i>Кодекса гражданской защиты Украины</i> и внесения соответствующих изменений в отдельные законодательные акты.</p> <p>Большая часть средств на выполнение мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций распределяется из общего фонда государственного бюджета. Бюджетные программы, полное выполнение которых обеспечило бы полноценное функционирование <i>Единой государственной системы гражданской защиты</i>, финансировались не в полном объеме. В среднем на цели программ фактически направлялось 50-60 % предусмотренных средств.</p> <p>Аудит показал, что более 90 % средств государственного бюджета, предусмотренных на обеспечение деятельности</p> |

| | |
|--|--|
| <p>institutions. At the same time, expenditures for informing people about civil protection were not planned in the State Budget of Ukraine for 2012, that limited public access to such information and, in turn, didn't facilitate prevention of the man-caused emergencies, learning people of the rules of life safety, prevention of injuries and deaths of the citizens, resulted from different types of emergencies.</p> <p>The issue of sufficient budgetary financing of establishment and operation of the system for prevention and consequences elimination of emergencies, is not fully solved, that creates risks of untimely disaster prevention, response and untimely consequences elimination of disasters.</p> | <p>подразделений техногенной безопасности, направлялись на оплату труда и денежное содержание сотрудников соответствующих учреждений. В то же время в Государственном бюджете Украины на 2012 год не были предусмотрены расходы на информирование по вопросам гражданской защиты населения, что ограничило доступ общественности к такой информации и не способствовало предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций по вине граждан, обучению граждан правилам безопасности жизнедеятельности, предупреждению травмирования и гибели граждан в результате чрезвычайных ситуаций различных видов.</p> <p>Вопрос бюджетного финансирования в полном объеме для создания и функционирования системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций полностью не решен, что создает риски несвоевременного предупреждения катастроф, реагирования на них, а также несвоевременной ликвидации их последствий.</p> |
| <p>Key audit recommendations</p> <p><i>For the Verkhovna Rada of Ukraine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ to consider information on audit results at the meeting of the Verkhovna Rada Committee on Environmental Policy, Natural Resources and Elimination Consequences of the Chernobyl Catastrophe. <p><i>For the Ministry of Emergency Situations of Ukraine:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ To take actions on elimination deficiencies, revealed during the audit; ✓ To plan costs for informing people about civil protection, while planning allotments of the state budget for 2013 and subsequent years; ✓ To take steps on in time establishment and implementation of emergency system of help to the population by the Unified Telephone Number 112. | <p>Основные рекомендации по результатам аудита</p> <p><i>Верховной Раде Украины:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ рассмотреть информацию о результатах аудита на заседании Комитета Верховной Рады Украины по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы. <p><i>Министерству чрезвычайных ситуаций Украины:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ принять меры по устранению недостатков, выявленных в ходе аудита; ✓ при планировании ассигнований государственного бюджета на 2013 год и последующие годы предусматривать расходы на информирование общественности по вопросам гражданской защиты; ✓ принять меры по созданию и внедрению системы экстренной помощи населению по единому телефонному номеру "112" в установленные сроки. |

| | |
|--|--|
| <p>2.8. The Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of the Republic of Kazakhstan</p> | <p>2.8. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан</p> |
| <p><i>Audits title</i> Control of utilization efficiency of the republican budget, allocated to the Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan, its subordinated institutions and organizations, as well as evaluation of the Strategic Plan for 2011.</p> <p><i>Decree of the Accounts Committee of the Republic of Kazakhstan dated on 08.11.2012 No 38-П.</i></p> | <p><i>Название аудитов</i> Контроль эффективности использования средств республиканского бюджета, выделенных Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, его подведомственным учреждениям и организациям, а также оценка его Стратегического плана за 2011 год.</p> <p><i>Постановление Счетного комитета Республики Казахстан № 38-П от 08.11.2012</i></p> |
| <p><i>Audit subject</i> Control of utilization efficiency of the republican budget, allocated to the Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan (hereinafter – the Ministry), its subordinated institutions and organizations, evaluation of the Strategic Plan of the Ministry for 2011–2015, as well as implementation of the republican budgetary programs.</p> | <p><i>Предмет аудита</i> Контроль эффективности использования средств республиканского бюджета, выделенных Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан (далее - Министерство), его подведомственным учреждениям и организациям, оценка Стратегического плана Министерства на 2011-2015 годы, а также реализация республиканских бюджетных программ.</p> |
| <p><i>Audit objects</i> The Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan, the Regional Department of Emergency Situations of the Ministry (hereinafter – DES), the Firefighting and Rescue Services of DES in Akmola Region, Almaty and Astana cities, the State Institution "Kokshetau Technical Institute", the State Institution "Kazselezaschita", JSC "Kazaviaspas", JSC "Orth Sendirushi", the Republican State Budget-Supported Enterprise "Seldenkorgau Kurylyys".</p> | <p><i>Объекты аудита</i> Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, Региональные Департаменты по чрезвычайным ситуациям Министерства (далее – ДЧС), Службы пожаротушения и аварийно-спасательных работ ДЧС по Акмолинской области, городов Алматы и Астана, ГУ "Кокшетауский технический институт", ГУ "Казселезащита", АО "Казавиаспас", АО "Орт сөндіруші", РГКГТ "Селденкоргау кұрылыс".</p> |
| <p><i>Audit objectives</i> Control of utilization efficiency of the republican budget, allocated to the Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan, its subordinated institutions and organizations, evaluation of the Strategic Plan of the Ministry for 2011–2015, as well as implementation of the republican budgetary programs.</p> | <p><i>Цели аудита</i> Контроль эффективности использования средств республиканского бюджета, выделенных Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан, его подведомственным учреждениям и организациям, оценка Стратегического плана Министерства на 2011-2015 годы, а также реализация республиканских бюджетных программ.</p> |
| <p><i>Audited period</i> The control covered the period of 2010 – 2011 and the 1st half of 2012.</p> | <p><i>Проверяемый период</i> Охватываемый период контроля 2010 - 2011 годы, 1-е полугодие 2012 года.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Total labor expenditures</p> <p>Totally 264 man-days have been spent by 6 controllers for the control.</p> | <p>Трудозатраты на проведение аудита</p> <p>На проведение контроля 6 контролерами было потрачено 264 чел.-дней.</p> |
| <p>Main audit conclusions</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. In violation of the budgetary legislation terms for amendments of the Strategic Plan of the Ministry exceeded admissible, the methodical instructions on development indicators have not been followed, 8 republican budgetary programs, out of 16 analyzed, were not fixed with the objectives of the Strategic Plan, some of them have duplicated indexes. All this indicates a low level of elaboration of the indicators and values of the Strategic Plan for 2011 – 2015 years by the Ministry. 2. As part of the efficiency control a number of problems (risks), which negatively influencing on timely and qualitative fulfillment of the tasks on prevention and consequences elimination of emergencies, has been revealed, that required additional SWOT-analysis of the current system by the Ministry, taking into account new challenges and threats. 3. The monitoring and warning system on the emergencies threat in Kazakhstan does not in a due measure meet modern requirements. There is a shortage of equipment for monitoring of dangerous processes, the reliable channels of data, research and information centers capable operatively to accept administrative decisions on liquidation of threats and consequences of emergencies, are absent. | <p>Основные выводы по результатам аудита</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. В нарушение бюджетного законодательства превышались допустимые сроки внесения изменений в Стратегический план Министерства, не соблюдались методические инструкции по разработке показателей, восемь республиканских бюджетных программ из анализируемых шестнадцати не закреплены целями Стратегического плана, в отдельных из них дублируются показатели. Все это указывает на недостаточный уровень проработанности Министерством показателей и значений Стратегического плана на 2011 - 2015 годы. 2. В рамках контроля эффективности установлен ряд проблем (рисков), негативно влияющих на своевременное и качественное выполнение задач по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, что требовало от Министерства провести SWOT-анализ действующей системы с учетом новых вызовов и угроз. 3. Система мониторинга и оповещения об угрозе чрезвычайных ситуаций в Казахстане не в должной мере отвечает современным требованиям. Имеется нехватка оборудования для мониторинга опасных процессов, отсутствуют надежные каналы передачи данных, информационно-аналитические центры, способные оперативно принимать управленческие решения по ликвидации угроз и последствий чрезвычайных ситуаций. |
| <p>Key audit recommendations</p> <p>The Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan was recommended to take comprehensive measures on:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. to the orientation of the separate republican budgetary programs on the decision of the put tasks taking into account new challenges and threats; 2. improvement quality of the budgetary planning through establishment of reasonable amount of funds for a complete, high-quality and timely implementation of the planned activities of the republican budgetary programs; | <p>Основные рекомендации по результатам аудита</p> <p>Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан рекомендовано принять исчерпывающие меры по:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ориентированию отдельных республиканских бюджетных программ на решение поставленных задач с учетом новых вызовов и угроз; 2. повышению качества бюджетного планирования путем установления обоснованного объема финансовых средств для полного, качественного и своевременного выполнения запланированных мероприятий республиканских бюджетных программ; |

3. conducting additional SWOT-analysis of the current system of prevention emergencies;
4. enhancing role and efficiency of the internal control in terms of ensuring preventive control in planning and financing of the budgetary programs and policy documents, implementation of the risk management system that meets modern requirements, as well as strengthening control over quality of the state asset management in the subordinated organizations.

3. проведению дополнительного SWOT-анализа действующей системы предупреждения чрезвычайных ситуаций;
4. повышению роли и эффективности внутреннего контроля в части обеспечения превентивного контроля при планировании и финансировании республиканских бюджетных программ и программных документов, внедрению системы управления рисками, отвечающей современным требованиям, а также усилению контроля за качеством управления активами государства в подведомственных организациях.



*Photo. Flood in Lviv Region of Ukraine in May 2014 /
Наводнение во Львовской области Украины в мае 2014 года*

NOTES / ДЛІА ЗАМЕТОК

NOTES / ДЛІА ЗАМЕТОК



The Accounting Chamber of Ukraine

7 M. Kotzyubynskogo Str.
01601, Kyiv—30, Ukraine

Tel : + 38 044 235-43-47

Fax : +38 044 234-20-30

ird@ac-rada.gov.ua

<http://www.ac-rada.gov.ua>

Счетная палата Украины

ул. Коцюбинского, 7
01601 Киев—30, Украина

Тел.:+ 38 044 235-43-47

Факс : +38 044 234-20-30

ird@ac-rada.gov.ua

<http://www.ac-rada.gov.ua>