



**PERFORMANCE REPORT
OF THE EUROSAI TASK FORCE ON AUDIT
OF FUNDS ALLOCATED
TO DISASTERS AND CATASTROPHES
FOR 2008-2014**

**ОТЧЕТ
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ
EUROSAI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ,
ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ,
ЗА ПЕРИОД 2008-2014 ГОДЫ**



This publication is available on the web-
page of the Accounting Chamber of Ukraine

The Chair of the Accounting Chamber of
Ukraine

The Chairman Accounting Chamber is
Roman Maguta

Address:

The Accounting Chamber of Ukraine, 7, M.
Kotzyubynskogo str., 01601, Kyiv, Ukraine

Tel: +38 044 235-60-95

Fax: +38 (044) 234-20-30
rp25@ac-rada.gov.ua

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

Secretariat of the EUROSAI Task Force

Tel: +38 (044) 235-60-95

Fax: +38 (044) 234-20-30
rp25@ac-rada.gov.ua

You can order this document at the
Secretariat of the

EUROSAI Task Force

Tel: +38 044 235-60-95

Fax: +38 044 234-20-30
rp25@ac-rada.gov.ua

Данная публикация доступна на
интернет - странице Счетной палаты
Украины

Председатель специальной группы
EUROSAI – Счетная палата Украины

Председатель Счетной палаты – Роман
Магута

Адрес:

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

Тел: +38 044 235-60-95

Факс: +38 044 234-20-30
rp25@ac-rada.gov.ua

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

Секретариат специальной группы
EUROSAI

Tel: +38 (044) 235-60-95

Fax: +38 044 234-20-30
rp25@ac-rada.gov.ua

Вы можете заказать этот документ в
Секретариате специальной группы

EUROSAI

Tel: +38 044 235-60-95

Fax: +38 044 234-20-30
rp25@ac-rada.gov.ua



Dear Colleagues,

The Accounting Chamber of Ukraine as a Chair of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, according to the Resolution of VIII EUROSAI Congress, submits a report on the activities of the Task Force since its establishment by EUROSAI Congress in 2008.

I sincerely would like to thank all our colleagues and members of the Task Force whose work had managed to create a new institutional body of EUROSAI, to establish close professional cooperation between its members, to achieve the objectives and plan for the future.

The functioning of the Task Force was possible only because of deep understanding of SAIs existing problems in readiness of each country and the world community as a whole to withstand the maximum possible disasters and eliminate their consequences.

At the same time, the development process determines the need for special knowledge for more effective audits of relevant government policies, programmes, and multi-million financial resources earmarked for disaster management.

As a result, this leads to the need to unite the SAIs for closer exchange of accumulated experience, information and the best practices.

This report presents you the history of the Task Force, the main results of its activities, as well as our common vision of its future destiny.

Sincerely,
Chairman of the Accounting Chamber of
Ukraine

Roman Maguta

Уважаемые коллеги!

Счетная палата Украины как Председатель специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, руководствуясь резолюцией VIII Конгресса EUROSAI, представляет отчет о деятельности специальной группы с момента ее создания Конгрессом EUROSAI в 2008 году.

Искренне хочу выразить признательность всем нашим коллегам-членам специальной группы, благодаря работе которых удалось институционально создать новый орган EUROSAI, наладить тесное профессиональное сотрудничество его участников, достичь поставленных задач и строить планы на будущее.

Деятельность специальной группы стала возможной исключительно из-за глубокого понимания высшими органами финансового контроля существующих проблем в готовности каждой отдельной страны и мирового сообщества в целом противостоять возможным катастрофам и максимально устранять их последствия.

В тоже время развитие этих процессов определяет необходимость в наработке специальных знаний для более эффективных аудитов соответствующих государственных политик, программ, а также многомиллионных финансовых ресурсов, направляемых на предотвращение катастроф, ликвидацию и устранение их разрушительных последствий.

Как результат, это обуславливает необходимость объединения ВОФК для более тесного обмена наработанным опытом, информацией и лучшей практикой.

Представленный отчет ознакомит Вас с историей создания специальной группы, основными результатами ее деятельности, а также нашим общим видением ее дальнейшей судьбы.

С уважением,
Председатель Счетной палаты
Украины

Роман Магута

Содержание

		Стр.
I.	История создания и становления специальной группы, как региональной структуры EUROSAI по вопросам аудита в сфере предотвращения катастроф и ликвидации их последствий	4
II.	Заседания специальной группы и ее участники	9
III.	Основные направления деятельности специальной группы и наработанные документы	15
-	<i>Проведение международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» и последующий мониторинг выполнений его рекомендаций</i>	17
-	<i>Проведение совместно с рабочей группой EUROSAI по экологическому аудиту международного координированного аудита защиты Черного моря от загрязнения и расширение начатой работы в рамках Черноморского бассейна</i>	18
-	<i>Проведение серии международных аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф по наиболее актуальным направлениям</i>	20
-	<i>Разработка и ведение базы данных аудитов природных и техногенных бедствий и катастроф в Европе</i>	20
-	<i>Подготовка Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф</i>	23
-	<i>Создание и ведение базы данных знаний в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф</i>	28
-	<i>Разработка Глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф</i>	28
-	<i>Сотрудничество с рабочими группами EUROSAI и INTOSAI в сферах проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф</i>	28
	Выводы	31

Content

		<i>p.</i>
I.	History of establishment and development of the Task Force, as the regional structure of the EUROSAI on audit issues in the field of prevention and consequences elimination of disasters	4
II.	Meetings of the Task Force and its members	9
III.	The main activities of the Task Force and developed documents	15
-	<i>Conduct of the international coordinated audit of Chernobyl "Shelter" Fund and the follow-up monitoring of the implementation of its recommendations</i>	17
-	<i>Conduct of the international coordinated audit of protection of the Black Sea Against Pollution jointly with the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing and expansion of the work initiated within the Black Sea basin</i>	18
-	<i>Conduct of a series of international audits on the most important issues on prevention and consequences elimination of disasters</i>	20
-	<i>Development and maintenance of the database of the audits of natural and man-caused disasters in Europe</i>	20
--	<i>Development of the Recommendations of the good practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes</i>	23
-	<i>Development and maintenance of the Knowledge base on the prevention and consequences elimination of disasters</i>	28
-	<i>Development of a Glossary of Terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters</i>	28
-	<i>Cooperation with the EUROSAI and INTOSAI working groups in the areas of auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters</i>	28
	Conclusions	31

I. History of establishment and development of the Task Force, as the regional structure of the EUROSAI on audit issues in the field of disaster prevention and consequences elimination

The predecessor of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, was a Special Subgroup on the Audit of Natural and Man-caused disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing (hereinafter - the Special Subgroup), which had been existed from 2006 to 2008.

The establishment of the Special Subgroup, initiated by the Accounting Chamber of Ukraine, was supported on September 26, 2005 in Kiev at a meeting of the initiative group on the audit of natural and man-caused disasters consequences and radioactive wastes elimination of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing. The initiative group consisted of the representatives of:

- the Austrian Court of Audit;
- the Supreme Audit Office of Poland;
- the Supreme Audit Office of the Slovak Republic;
- the State Audit Office of Hungary;
- the National Audit Office of Lithuania;
- the European Court of Auditors;
- the State Control Committee of the Republic of Belarus;
- the Danish National Audit Office;
- the Accounts Chamber of the Russian Federation;
- the Accounting Chamber of Ukraine;
- the Swiss Federal Audit Office.

I. История создания и становления специальной группы, как региональной структуры EUROSAI по вопросам аудита в сфере предотвращения катастроф и ликвидации их последствий

Предшественницей специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, была специальная подгруппа по аудиту природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту (далее – специальная подгруппа), которая действовала с 2006 по 2008 год.

Создание специальной подгруппы, инициированное Счетной палатой Украины, было поддержано 26 сентября 2005 года в г. Киеве на заседании инициативной группы по аудиту ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту. В инициативную группу вошли представители:

- Аудиторского суда Австрийской Республики;
- Высшей палаты контроля Республики Польша;
- Высшего аудиторского офиса Словацкой Республики;
- Государственного аудиторского офиса Венгрии;
- Государственного контроля Литовской Республики;
- Европейского суда аудиторов;
- Комитета государственного контроля Республики Беларусь;
- Национального аудиторского офиса Королевства Дании;
- Счетной палаты Российской Федерации;
- Счетной палаты Украины;
- Федерального аудиторского офиса Швейцарской Конфедерации.



Photo: The meeting of the initiative group on the audit of natural and man-caused disasters consequences and radioactive wastes elimination of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing (26.09.2005, Kiev, Ukraine). /

Фотография: Заседание инициативной группы по аудиту ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту (26.09.2005, г. Киев, Украина).

The Special Subgroup was established by the resolution of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing at the IV meeting of its members, which took place on November 27-29, 2006 in Luxembourg.

The Subgroup members became the SAIs of: Ukraine, the Azerbaijan Republic, Poland, Russian Federation, the Slovak Republic, the Swiss Confederation and the European Court of Auditors.

The Key tasks and rules of activity of the Special Subgroup (including the rules of membership in a Subgroup) were defined in the Terms of Reference – document attached to resolution and was an integral part thereof.

The objective of the Special Subgroup was to stimulate the European SAIs to the conduct the environmental audits on natural and man-caused disasters consequences and radioactive wastes elimination.

The main important issues of the Special Subgroup were defined as:

- encouraging the SAIs - subgroup members to conduct coordinated and parallel thematic audits and exchange audit plans, methodology and results of the audit;
- conducting, jointly with the Accounting Chamber of Ukraine, controls over use of funds of the contributing countries and donors provided to Ukraine to perform work on the consequences elimination of the Chernobyl catastrophe;
- preparation and development of recommendations and guidelines in the field of audit questions concerning the consequences elimination of natural and man-caused disasters and radioactive wastes management;
- conducting the follow-up monitoring and exchange of modern methods and standards in the field of environmental auditing, in particular, nuclear and environmental safety.

The work plan was approved by the members of the Special Subgroup at the I meeting in Kiev in 2007.

Three meetings were held during the operation of the Special Subgroup (March 15-16, 2007, December 3-5, 2007 and May 13, 2008).

The purpose of the first meeting was to approve the plan of the Special Subgroup for 2007-2008, the coherence of issues of joint coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund and discussion of the time and place of the next meeting of that subgroup. The representatives of the SAIs of 10 countries attended the meeting (the Republic of Azerbaijan, the Federal Republic of Germany, the European Court of Auditors, the Netherlands, Poland, the Russian Federation, the Slovak

Специальная подгруппа была создана резолюцией рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту во время IV заседания ее участников, которое состоялось 27-29 ноября 2006 года в г. Люксембург.

Членами специальной подгруппы стали ВОФК: Украины, Республики Азербайджан, Республики Польша, Российской Федерации, Словацкой Республики, Швейцарской Конфедерации, а также Европейский суд аудиторов.

Основные задания и правила функционирования специальной подгруппы (включая правила членства в подгруппе) определялись в техническом задании - документе, который прилагался к резолюции и составлял его неотъемлемую часть.

Целью специальной подгруппы выступило стимулирование европейских ВОФК к активному проведению экологических аудитов вопросов ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов.

Основными задачами специальной подгруппы были определены:

- проведение ВОФК - членами подгруппы, тематических координированных и параллельных аудитов, а также обмен аудиторскими планами, методологией и результатами аудита;
- проведение ВОФК - членами подгруппы, во взаимодействии со Счетной палатой Украины, проверок использования средств стран-вкладчиков и доноров, предоставленных Украине для выполнения работ по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС;
- подготовка и разработка рекомендаций и руководящих принципов в сфере аудита вопросов ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и обращение с радиоактивными отходами;
- осуществление постоянного мониторинга и обмен современными методами и стандартами в сфере экологического аудита, в частности, ядерной и экологической безопасности.

План работы специальной подгруппы был утвержден на I заседании ее участников в 2007 году в Киеве.

На протяжении деятельности специальной подгруппы всего состоялось три заседания ее участников (15-16 марта 2007 года, 3-5 декабря 2007 года и 13 мая 2008 года).

Целью первого заседания было утверждение плана работы специальной подгруппы на 2007-2008 годы, согласование совместных вопросов проведения международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие», а также обсуждение времени и места проведения следующего заседания данной подгруппы. В заседании принимали участие представители ВОФК 10 стран (Азербайджанской Республики, Федеративной Республики Германия, Европейского суда аудиторов, Королевства Нидерланды, Республики Польша, Российской Федерации, Словацкой Республики, Украины, Французской Республики и Швейцарской Конфедерации), а также представители Министерства

Republic, Ukraine, the French Republic and the Swiss Confederation), as well as representatives of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine, the Ministry of Ukraine of Emergencies and Affairs of Population on Protection against the Consequences of the Chernobyl Catastrophe, and the Verkhovna Rada Committee on Environmental Policy, Natural Resources and Consequences Elimination of the Chernobyl Catastrophe.

The purpose of the second meeting was to discuss the conduct of the International Coordinated Audit of the Chernobyl "Shelter" Fund and prepare a joint report on its findings, as well as plans for future activities of the subgroup. The representatives of SAIs of 9 countries attended the meeting (the European Court of Auditors, the Republic of Poland, the Russian Federation, the Slovak Republic, Ukraine, the Swiss Confederation, the Kingdom of Norway, the Federal Republic of Germany, the United States of America).

The joint report on the results of the international coordinated audit on Chernobyl "Shelter" Fund was approved by the SAIs-participants of international coordinated audit at the III meeting of the Subgroup.

охраны окружающей природной среды Украины, Министерства Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы, а также Комитета Верховного Совета Украины по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы.

Целью второго заседания стало обсуждение прохождения международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» и подготовки совместного отчета о его результатах, а также планов дальнейшей деятельности подгруппы. В заседании принимали участие представители ВОФК 9 стран (Европейского суда аудиторов, Республики Польша, Российской Федерации, Словацкой Республики, Украины, Швейцарской Конфедерации, Королевства Норвегия, Федеративной Республики Германия, Соединенных Штатов Америки).

Совместный отчет по результатам проведения международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» был утвержден ВОФК-участниками международного координированного аудита во время проведения III заседания специальной подгруппы.

Photo: Participants of the special subgroup at the first meeting

(15.03.2007, Kiev, Ukraine) /

Фотография: Участники первого заседания специальной подгруппы

(15.03.2007, г.Киев, Украина)



Photo: Participants of the third meeting of the Subgroup

(13.05.2008, Kiev, Ukraine) /

Фотография: Участники третьего заседания специальной подгруппы

(13.05.2008, г.Киев, Украина)

At the same meeting, the SAIs-members of the Special Subgroup supported the initiative of the Accounting Chamber of Ukraine isasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination.

Due to the international character of the natural and man-caused disasters, covering countries from different regions, the need to consolidate efforts of SAIs in this direction, and given the current experience in auditing disaster issues, it was decided to establish the EUROSAT Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes (hereinafter – the Task Force) by the resolution of VII EUROSAT Congress in June 2008 in Krakow, Poland.

The Task Force, chaired by the Accounting Chamber of Ukraine, united 13 members and 3 observers.

The EUROSAT Congress in its Resolution also authorized the Accounting Chamber of Ukraine, as a Chair of the Task Force, to report at VIII Congress in 2011 on the coordination with the EUROSAT Working Group on Environmental Auditing, activity performance and submit a proposal for the status and activities of the Task Force after 2011.

In accordance with the decision of Congress the Report of the Task Force for 2009 – 2011, after its approval by the members of the Task Force, was presented by the Accounting Chamber of Ukraine in June 2011 at VIII EUROSAT Congress in Lisbon, the Portuguese Republic.

На том же заседании ВОФК-члены специальной подгруппы поддержали предложение Счетной палаты Украины о реорганизации специальной подгруппы в специальную группу EUROSAT по аудиту природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов.

Ввиду международного характера природных и техногенных катастроф, охватывающих страны из разных регионов, необходимости консолидации усилий ВОФК в данном направлении, а также учитывая имеющийся опыт проведения аудита ликвидации последствий катастроф, резолюцией VII Конгресса EUROSAT в июне 2008 года в г. Краков, Республика Польша, было принято решение о создании специальной группы EUROSAT по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф (далее - специальная группа).

Возглавила специальную группу, объединившую 13 членов и 3 наблюдателей, Счетная палата Украины.

В своей резолюции Конгресс EUROSAT также уполномочил Счетную палату Украины, как Председателя специальной группы, отчитаться на VIII Конгрессе в 2011 году о координации с рабочей группой EUROSAT по аудиту окружающей среды, результатах деятельности и представить предложение о дальнейшем статусе и деятельности специальной группы после 2011 года.

В соответствии с этим решением Конгресса, Отчет о деятельности специальной группы за 2009-2012 годы после утверждения участниками группы, был представлен Счетной палатой Украины в июне 2011 года на VIII Конгрессе EUROSAT в Лиссабоне, Португальская Республика.



Photo: The report on the results of the EUROSAT Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes for 2009-2011 / Фотографія: Отчет о результатах деятельности специальной группы EUROSAT по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф за 2009-2011 годы

Recognizing the achievements of the EUROSAT Task Force and importance of the materials for the practice of European auditors, as well as taking into account the need for further development and adoption of best practice recommendations of the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes at VIII EUROSAT Congress it was decided to extend the mandate of the EUROSAT Task Force for the next three-year period up to 2014 and authorized the Accounting Chamber of Ukraine, as a Chair of the Task Force to present a final report on its activities, and developed Good Practice Recommendations of the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes at IX Congress in 2014.

Summarizing, it can be noted that the scope of the Task Force due to its increasing relevance was actual for many SAIs, as testifies the establishment and further development of the Task Force, as the EUROSAT regional structure for audit issues on disaster prevention and consequences elimination.

Constant support of the Task Force, both at the level of bilateral contacts, and at the level of the EUROSAT Congress, demonstrates the need to continue the work started, the expansion of the field of activity and further institutional development of the body.

Признавая достигнутые результаты деятельности специальной группы EUROSAT и важность разработанных материалов для практической деятельности европейских аудиторов, а также принимая во внимание необходимость дальнейшей доработки и утверждения рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, VIII Конгресс EUROSAT принял решение о продлении мандата специальной группы EUROSAT на следующий трехлетний период до 2014 года и уполномочил Счетную палату Украины, как Председателя специальной группы, представить итоговый отчет о ее деятельности, а также разработанные рекомендации лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на IX Конгрессе в 2014 году.

Подводя итоги, можно отметить, что сфера деятельности группы ввиду ее нарастающей актуальности оказалась востребованной многими высшими органами финансового контроля, о чем и свидетельствует создание и дальнейшее развитие специальной группы, как региональной структуры EUROSAT по вопросам аудита в сфере предотвращения катастроф и ликвидации их последствий.

Постоянная ощущаемая поддержка деятельности специальной группы, как на уровне двусторонних контактов, так и на уровне Конгресса EUROSAT, свидетельствует о необходимости продолжения начатой работы, расширения поля деятельности и дальнейшего институционального развития этого органа.

II. Meetings of the Task Force and its members

Since the establishment of the EUROSAT Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, six meetings were held to date.

I Meeting of the EUROSAT Task Force was held on March 17-18, 2009 in Kiev.

11 SAIs attended the meeting, as well as government representatives, leading research institutions and international organizations in Ukraine.

During the meeting, three plenary sessions were held and concerned the disasters in Europe, the role of national governments and international organizations as well as the activity of the SAIs in the sphere of prevention and consequences elimination of disasters. Besides, the participants approved the Terms of Reference and Work Plan of the EUROSAT Task Force for 2009-2011.

II Meeting of the Task Force was held in June in 2010 also in Kiev.

The meeting was attended by representatives of 10 European SAIs and the UN Development Program, the National Academy of Sciences of Ukraine, the Ukrainian profile ministries and departments.

Participants exchanged information and experience on issues such as early warning and response to emergencies of natural character, as well as appreciation of the factors in the prevention of technological accidents at industrial facilities and mitigation.



Photo: Participants of the second meeting of the Task Force (24-25.06.2010, Kiev, Ukraine) /

Фотография: Участники второго заседания специальной группы (24-25.06.2010, г. Киев, Украина)

II. Заседания специальной группы и ее участники

С момента создания специальной группы EUROSAT по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, ее участники провели шесть заседаний.

I заседание специальной группы EUROSAT состоялось 17-18 марта 2009 года в г. Киев.

В заседании приняли участие аудиторы из 11 европейских ВОФК, а также представители органов государственной власти, ведущих научно-исследовательских учреждений Украины и международных организаций.

В рамках заседания были проведены три пленарные сессии, посвященные вопросам катастроф в Европе, роли национальных правительств и международных организаций, а также деятельности Высших органов финансового контроля в сфере предотвращения и ликвидации последствий этих негативных явлений. Кроме того, участники заседания утвердили Техническое задание и План работы специальной группы EUROSAT на 2009-2011 годы.

II заседание специальной группы состоялось в июне 2010 года также в г. Киеве.

В заседании приняли участие представители 10 европейских ВОФК, а также Программы развития ООН, Национальной академии наук Украины, профильных украинских министерств и ведомств.

Участники заседания обменялись информацией и опытом по таким вопросам, как раннее оповещение и реагирование на чрезвычайные ситуации природного характера, а также факторы удорожания при предотвращении техногенных катастроф на объектах промышленности и ликвидации их последствий.

Photo: Participants of the first meeting of the Task Force (17-18 .03.2009, Kiev, Ukraine) /

Фотография: Участники первого заседания специальной группы (17-18.03.2009, г. Киев, Украина)



The Accounting Chamber of Ukraine, as Chair of the EUROSAI Task Force, submitted to the members of the Task Force and participants the achievements for future methodological recommendations SAIs based on the good practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes, draft glossary of terms to conduct audits in this area, the project database audits of natural and man-made disasters in Europe and the revamped website of the Task Force, as well as scheduled international audits within the Task Force for 2010-2011.

III meeting of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, was held in March 2011 in Moscow, the Russian Federation.



Photo: Participants of the third meeting of the ad hoc group (22-23.03.2011, Moscow, the Russian Federation) / Фотография: Участники третьего заседания специальной группы (22-23.03.2011, Москва, Российская Федерация)

The meeting was attended by representatives of 10 European SAIs, the Federation Council Committee for Cooperation with the Accounts Chamber of the Russian Federation, the Federation Council Committee on Defense and Security, the Ministry of Emergencies of Ukraine and the Russian Federation.

During the meeting, two plenary sessions were held, which were devoted to problems of rapid response to emergencies and disasters and highlighting activity of the EUROSAI Task Force. The Accounting Chamber of Ukraine as a Chair of the Task Force submitted a progress report to the members of the Task Force for 2008-2011, as well as the first draft of the Recommendations of the good practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes.

IV meeting of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, was held in March 2012 in Wroclaw, Poland.

Счетная палата Украины, как Председатель специальной группы EUROSAI, представила на рассмотрение членов специальной группы и участников заседания свои наработки по будущим методологическим рекомендациям Высшим органам финансового контроля на основании лучшей практики проведения аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф, проект глоссария терминов по проведению аудитов в этой сфере, проект базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе и обновленный веб-сайт специальной группы, а также запланированные международные аудиты в рамках специальной группы на 2010-2011 гг.

III заседание специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, состоялось в марте 2011 года в г. Москве, Российская Федерация.



Photo: Participants of the fourth meeting of the Task Force (21-23.03.2011, Wroclaw, Poland) / Фотография: Участники четвертого заседания специальной группы (21-23.03.2011, г. Вроцлав, Республика Польша)

В заседании приняли участие представители 10 европейских ВОФК, Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счётной палатой РФ, Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, Министерства чрезвычайных ситуаций Украины и Российской Федерации.

В рамках заседания было проведено два пленарных заседания, которые были посвящены проблемам оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и катастрофы и освещению результатов деятельности специальной группы EUROSAI.

Счётная палата Украины как Председатель специальной группы представила на рассмотрение членов специальной группы отчёт о выполненной работе специальной группы за 2008-2011 год, а также первый проект Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

IV заседание специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, состоялось в марте 2012 года в г. Вроцлаве, Республика Польша.

The meeting was attended by representatives of 11 European SAIs and the Ministry of Regional Development of Poland, the town hall of Wrocław, the Institute of Meteorology and Water Management of the Republic of Poland.

During the meeting participants shared experiences of national audits of funds allocated to disasters prevention and consequences elimination highlighted the performance criteria of the budget funds in conducting audits in the field and familiar with the experience of Poland in the field of flood prevention in the basins.

During the meeting the second draft Good Practice Recommendations for Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes was presented, the participants approved a plan of the Task Force for 2012-2014 as well as eight SAI signed a common position of cooperation for the international coordinated audit (control) of the use of budget funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters.

V meeting of the Task Force was held in March 2013 in Sofia, Bulgaria.

The meeting was attended by representatives of 10 SAIs, including the SAI of the Czech Republic as a guest representing the EUROSAI Goal Team 3 "Knowledge Sharing", as well as state authorities of the Republic of Bulgaria and the Representation of the European Commission.

During the meeting, the topic presentations were made by the auditors and academics. The participants reviewed the third draft Good Practice Recommendations for Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes, amended the work plan of the Task Force for 2012-2014. Besides, the meetings of the participants of parallel audits, initiated by the EUROSAI Task Force, were also held, in particular, the audit of funds allocated to disasters and catastrophes, the audit on protection of the Black Sea against Pollution, the audit of budget funds allocated to prevention and consequences elimination of wildfires.

In addition, within the meeting was held a seminar on the theme: "The experience in the field of auditing controls on the use of budgetary funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters".

VI final meeting of the Task Force was held on May 15-16, 2014 in Warsaw, Poland, on the eve of the EUROSAI Congress.

The objectives of the meeting were:

- approval of the report of the Secretariat on activities of the Task Force for 2012-2014;

В заседании приняли участие представители 11 европейских ВОФК, а также Министерства регионального развития Польши, мэрии Вроцлава, Института метеорологии и управление водными ресурсами Республики Польши.

В рамках заседания участники обменялись опытом проведения национальных аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, осветили критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при проведении аудитов в данной сфере и ознакомились с опытом Польши в сфере предупреждения наводнений в бассейнах рек.

Во время заседания был представлен второй проект Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, участниками был утверждён план работы специальной группы на 2012-2014 года, а также восемь ВОФК было подписано Совместное положение про сотрудничество при проведении международного координированного аудита (контроля) использования бюджетных средств, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

В марте 2013 года в г. Софии, Республика Болгария состоялось V заседание специальной группы.

В заседании приняли участие представители 10 ВОФК, в том числе ВОФК Чехии в качестве гостя, представляющего Целевую группу 3 EUROSAI «Обмен знаниями», а также государственных органов Республики Болгария и представительства Европейской комиссии.

Во время заседания были представлены тематические выступления аудиторов и представителей научных кругов. Участники рассмотрели третий проект Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидации последствий катастроф, пересмотрели план работы специальной группы на 2012-2014 годы.

В рамках заседания, также были проведены заседания участников параллельных аудитов, инициированных специальной группой EUROSAI, в частности, аудита средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, аудита защиты бассейна Черного моря от загрязнения, аудита средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий природных пожаров.

Кроме того, в рамках заседания был проведен семинар на тему: «Опыт проведения аудитов в сфере контроля по использованию бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф». VI заключительное заседание специальной группы было проведено 15-16 мая 2014 года в г. Варшава, Республика Польша, в преддверии Конгресса EUROSAI.

Целью VI заседания специальной группы было:

- утверждение отчета секретариата о деятельности группы за 2012-2014 годы;

- approval of the Recommendations of Good Practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes;
- discussion of cooperation with the EUROSAT Goal Team 3 'Knowledge Sharing';
- knowledge and experience sharing in evaluating the effectiveness of the use of budget funds in audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

The meeting was attended by representatives of 11 SAI: Azerbaijan, Bulgaria, Hungary, Kazakhstan, Moldova, Slovakia, Norway, Poland, Russian Federation, Ukraine and the European Court of Auditors. The SAI of the Czech Republic was also invited as a guest, chairing the EUROSAT Goal Team 3 "Knowledge Sharing". Meeting was preceded by a workshop on aspects of implementation and use of new INTOSAI standards (ISSAI 5500-5599), conducted May 15, 2014.

In summary, it should be noted that throughout the Task Force activity, meetings of the participants were the driving force behind the development of the group expanding its geographical start-up image and thematic framework. The Task Force established the close cooperation between its members actually acted as a professional platform for the exchange of experience, achievements, plans, as well as a place for discussion of joint projects and seminars.

- утверждения проекта Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф;
- обсуждение сотрудничества с Третьей Целевой группой EUROSAT «Обмен знаниями»;
- обмен опытом и знаниями в области оценки эффективности использования бюджетных средств при проведении аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий бедствий и катастроф.

В заседании приняли участие представители 11 ВОФК: Азербайджана, Болгарии, Венгрии, Казахстана, Молдовы, Словакии, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Украины и Европейский суд аудиторов. ВОФК Чехии был также приглашён в качестве гостя, возглавляющую Третью Целевую группу EUROSAT «Обмен знаниями». Заседанию предшествовал семинар по аспектам внедрения и использования новых стандартов INTOSAI (ISSAI 5500-5599), проведенный 15 мая 2014 года.

Резюмируя, следует отметить, что на протяжении деятельности специальной группы заседания ее участников выступили движущей силой развития группы, расширяя ее географические и тематические рамки. Группа наладила тесное сотрудничество своих участников, фактически выступив профессиональной площадкой по обмену опытом, достижениями, планами, а также местом обсуждения совместных проектов и проведения семинаров.



Photo: Participants of the fifth meeting of the Task Force (26-27.03.2013, Sofia, Bulgaria) / Фотография: Участники пятого заседания специальной группы (26-27.03.2013, г. София, Республика Болгария)

Photo: Participants of the sixth meeting of the Task Force (15-16.05.2014, Warsaw, Poland) / Фотография: Участники шестого заседания специальной группы (15-16.05.2014, г. Варшава, Республика Польша)



Members of the EUROSAI Task Force:

<u>Chair:</u>			
	Ukraine		
<u>Members:</u>			
	The Republic of Azerbaijan		The Republic of Belarus
	Hungary		The Republic of Bulgaria
	European Court of Auditors		The Republic of Kazakhstan
	The Kingdom of Belgium		Republic of Moldova
	The Republic of Lithuania		The Republic of Poland
	The Republic of Armenia		The Russian Federation
<u>Observers:</u>			
	The Kingdom of Norway (Chair of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing)		
	The Republic of Italy		
	The Slovak Republic		

Члены специальной группы EUROSАI:

<u>Председатель:</u>		
	Украина	
<u>Члены группы:</u>		
	Азербайджанская Республика	 Республика Беларусь
	Венгрия	 Республика Болгария
	Европейский суд аудиторов	 Республика Казахстан
	Королевство Бельгия	 Республика Молдова
	Литовская Республика	 Республика Польша
	Республика Армения	 Российская Федерация
<u>Наблюдатели:</u>		
	Королевство Норвегия (Председатель рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту)	
	Республика Италия	
	Словацкая Республика	

III. The main activities of the Task Force and developed documents

During 2008-2014 the Task Force regulated its activity accordingly to the work plans for 2009-2011 and 2012-2104 years.

The Mission of the Task Force was to coordinate and consolidate the efforts of the European SAIs towards increasing their awareness of the disasters and catastrophes and to help governments develop the effective and efficient tools of disasters and catastrophes prevention and consequences elimination.

The activity of the EUROSAI Task Force had been focused on the implementation of the four strategic objectives:

1. Examination of the issues relating to the prevention and consequences elimination of disaster, the funds allocated to this purpose, and related audits, as well as encouraging the European SAIs to conduct parallel or coordinated audits.
2. Development of methodology and capacity building of the SAI in auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters.
3. Establishing new contacts between SAIs through participation in the activity of the EUROSAI Task Force, organization of information exchange between the European SAIs and training.
4. Development of an integrated approach and coordination with the INTOSAI and EUROSAI working bodies, as well as other international organizations.

In its activities, members of the Task Force share values such as:

- a spirit of cooperation;
- cohesion;
- focus;
- desire for positive change;
- openness in communication;
- professionalism

During 2008-2014 the Task Force governed by the work plan approved by its members.

Throughout 2009-2011, the main results of the Task Force were:

1. Creation of a database of audits of natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe;
2. Development of a glossary of terms on auditing prevention and consequences elimination of disasters;
3. Conduct of audit of the funds allocated to the prevention and consequences elimination of disasters;
4. Development of recommendations (guidelines) for the SAIs on the auditing funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters, through the implementation and generalization of the experience of all SAIs.

III. Основные направления деятельности специальной группы и наработанные документы

Деятельность специальной группы на протяжении 2008-2014 годов регулировалась планами ее работы на 2009-2011 и 2012-2104 годы.

Миссия деятельности специальной группы EUROSAI заключалась в координации и объединении усилий европейских ВОФК в направлении большей осведомленности о катастрофах и содействии правительствам в выработке действующих и эффективных инструментов предотвращения и ликвидации их последствий.

Концентрируя основное внимание на проведение аудита готовности организаций к ликвидации последствий катастроф, специальная группа определила в своей работе следующие Стратегические Цели:

1. Изучение вопросов, касающихся предотвращения и ликвидации последствий катастроф, средств, выделенных на эти цели, и соответствующих аудитов, а также содействие проведению европейскими ВОФК параллельных или координированных аудитов.
2. Разработка методологии и институциональное развитие ВОФК в сфере аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.
3. Установление новых контактов между ВОФК посредством участия в работе специальной группы EUROSAI, организация информационного обмена и обучения между европейскими ВОФК.
4. Разработка единого подхода и координация усилий с рабочими органами INTOSAI и EUROSAI, а также прочими международными организациями.

В своей деятельности члены специальной группы разделяют такие ценности как:

- дух сотрудничества;
- сплоченность;
- целенаправленность;
- стремление к позитивным изменениям;
- открытость в общении;
- профессионализм.

Деятельность специальной группы на протяжении 2008-2014 годов регулировалась планами ее работы, утвержденными участниками группы.

На протяжении 2009-2011 годов основными ожидаемыми результатами деятельности специальной группы выступали:

1. Создание базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе.
2. Разработка Глоссария терминов по проведению аудитов предотвращения и ликвидации последствий катастроф.
3. Осуществление аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.
4. Подготовка рекомендаций (руководящих принципов) для ВОФК, осуществляющих аудиты средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на основе осуществления и обобщения опыта всех ВОФК.

As noted in the report for the period 2009-2011, the results of the EUROSAT Task Force as a whole witnessed about its success and usefulness. At the same time, "scope of work" and the relevance of the further activities of the Task Force testifies, to our deep regret, the growth of the number and scale of disasters.

At the same time it seems that there is an ambivalent attitude to the problems of prevention and disaster relief.

On the one hand, everyone understands that if humanity respected nature, it would not meet so many catastrophes. On the other – there was a new concept – "becoming capitalization catastrophes" that characterizes the process of enrichment of certain structures that use public funds allocated to disaster relief.

Moreover, at this same time supposed to focus further work of the Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

As a result, the main expected results of the Task Force for 2012-2014 were:

1. Maintenance of database audits of natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe;
2. Updated glossary of terms of auditing in the prevention and consequences elimination of disasters;
3. Conduct the audit of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters within the Task Force.
4. Completion and approval of Recommendations of the good practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes.

Analyzing the work done, we can say that the Task Force activities have achieved the expected results and have focused on practical activities and the development of a methodological framework in three main areas:

- the effectiveness of measures of the consequences elimination of disaster on example of the Chernobyl "Shelter" Fund,
- protection against pollution of natural ecosystems due to the human impact,
- prevention and consequences elimination of natural and man-caused disasters.

The main achievements of the Task Force should include:

- conduct of the international coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund and follow-up monitoring of implementation of its recommendations;
- conduct of the international coordinated audit on the Black Sea protection against pollution and the expansion of the work started in the entire Black Sea basin;
- conduct of the international audits on the use of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters, on the topics most relevant;

Как отмечено в отчете за 2009-2011 годы, результаты деятельности специальной группы EUROSAT в целом засвидетельствовали об ее успешности и полезности. При этом, «фронт работ» и актуальность дальнейшей деятельности группы обеспечивает, к глубокому сожалению, рост количества и масштабов последствий катастроф.

В то же время складывается впечатление, что существует двойственное отношение к проблемам предотвращения и ликвидации последствий катастроф.

С одной стороны, все понимают, что если бы человечество с уважением относилось к природе, она не отвечала бы таким количеством катастроф. С другой – возникло новое понятие – «становление капитализации катастроф», которое характеризует процесс обогащения определенных структур, которые используют государственные средства, выделенных на ликвидацию последствий катастроф.

Именно на этом предполагалось акцентировать внимание дальнейшей работы специальной группы по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

В результате основными ожидаемыми результатами деятельности специальной группы на 2012-2014 годы были определены:

1. Ведение базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе.
2. Актуализация Глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации катастроф.
3. Проведение в рамках специальной группы аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.
4. Доработка и утверждение Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Анализируя проделанную работу, можно констатировать, что деятельность специальной группы достигла ожидаемых результатов и была сосредоточена на практических мероприятиях и разработке методологической основы в трех основных сферах:

- эффективность мероприятий по ликвидации последствий техногенных катастроф, на примере Чернобыльского фонда «Укрытие»;
- защита от загрязнения природных экосистем, в результате антропогенного воздействия;
- предотвращение и ликвидация последствий природных и техногенных катастроф.

Основными достижениями специальной группы следует назвать:

- проведение международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» и последующий мониторинг выполнения его рекомендаций;
- проведение совместно с рабочей группой EUROSAT по экологическому аудиту международного координированного аудита защиты Черного моря от загрязнения и расширение начатой работы в рамках всего Черноморского бассейна;
- проведение серии международных аудитов в сфере предотвращения и ликвидацию последствий катастроф по наиболее актуальным направлениям;

- development and maintenance of the database of audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe;
- creation and maintenance of a knowledge base in the field of prevention and consequences elimination of disasters;
- training with the Recommendations of good practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes;
- development of the Glossary of Terms on auditing in the prevention and consequences elimination of disasters;
- active cooperation with the EUROSAI and INTOSAI working groups in the areas of auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters, in particular on the development of INTOSAI standards 5500.

- Conduct of the international coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund and the follow-up monitoring of the implementation of its recommendations

Joint report on the results of the international coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund was signed on June 3, 2008 at VII EUROSAI Congress in Krakow (Poland) by Chairmen of SAIs of Ukraine, the Federal Republic of Germany, the Swiss Confederation, the Republic of Poland, the Russian Federation, the Slovak Republic and the European Court of Auditors.

- разработку и ведение базы данных аудитов природных и техногенных бедствий и катастроф в Европе;
- создание и ведение базы знаний в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф;
- подготовку Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф;
- разработку Глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф;
- активное сотрудничество с рабочими группами EUROSAI и INTOSAI в сферах проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, в частности по разработке стандартов INTOSAI серии 5500.

- Проведение международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» и последующий мониторинг выполнения его рекомендаций

Общий отчет о результатах международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» был подписан 03.06.2008 на VII Конгрессе EUROSAI в г. Кракове (Польша) руководителями высших органов финансового контроля Украины, Федеральной Республики Германия, Швейцарской Конфедерации, Республики Польша, Российской Федерации, Словацкой Республики и Европейского суда аудиторов.



Photo: Report on the international coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund / Фотографія: Отчет о международном координированном аудите Чернобыльского фонда «Укрытие»

The purpose of this audit was to assess the status of the conversion of the "Shelter" at the Chernobyl nuclear power plant in an environmentally safe system in accordance with the Implementation Plan of the "Shelter" object, adopted by the governments of the Big Seven and Ukraine, which was financing from the Chernobyl "Shelter" Fund.

Целью этого аудита была оценка состояния обеспечения превращения объекта «Укрытие» на Чернобыльской АЭС в экологически безопасную систему в соответствии с Планом осуществления мероприятий на объекте «Укрытие», принятым правительствами стран Большой Семерки и Украины, финансирование которого осуществляется за счет средств Чернобыльского фонда «Укрытие».

To prevent reduction of the security level of "Shelter", keep it in good working order and to ensure the implementation of the Plan, the Assembly of donors of the Chernobyl "Shelter" Fund, the European Bank for Reconstruction and Development, the governments of the fund's investors on the results of the international coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund were given a series of recommendations.

Taking into account the ongoing interest of the world community to overcoming the consequences of man-caused disaster at the Chernobyl nuclear power plant, monitoring of the implementation of the recommendations of the international coordinated audit of Chernobyl "Shelter" Fund is particularly relevant.

The results of this audit confirmed that the control measures were valid and found their response in the relevant control objects.

Over the last three years, there have been some changes in the legal and institutional regulation spheres of control, financial and material support over controlled events.

At the same time, some recommendations are still relevant, which give reason to continue the monitoring of their performance and demonstrates the need for further planning and implementation of an international audit recommendations on the most topical issues of control.



Photo: building site for the future New Safe Confinement, March, 2009

(photo: SSE ChNPP) /

Фотография: площадка для будущего строительства НБК, март 2009 года (фото ГСП ЧАЕС)

- Conduct of the international coordinated audit of protection of the Black Sea Against Pollution jointly with the EUROSAT Working Group on Environmental Auditing and expansion of the work initiated within the Black Sea basin

Чтобы не допустить снижение уровня безопасности объекта «Укрытие», поддерживать его в эксплуатационном состоянии и обеспечить выполнение Плана осуществления мероприятий, Ассамблее доноров Чернобыльского фонда «Укрытие», Европейскому банку реконструкции и развития, правительствам стран-вкладчиков фонда по результатам международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» были даны ряд рекомендаций.

Принимая во внимание постоянный интерес мирового сообщества к вопросам преодоления последствий техногенной катастрофы на Чернобыльской АЭС, контроль за состоянием выполнения рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» является особенно актуальным.

Результаты данной работы засвидетельствовали, что проведенные контрольные мероприятия были актуальными и нашли свое отражение в деятельности соответствующих объектов контроля.

На протяжении последних трех лет произошли определенные изменения в нормативно-правовом и организационном регулировании сфер контроля, в финансовом и материальном обеспечении контролируемых мероприятий.

В то же время, отдельные рекомендации все еще остаются актуальными, что дает основание для продолжения процесса мониторинга их выполнения и свидетельствует о необходимости дальнейшего планирования и проведения международных аудитов выполнения рекомендаций по наиболее актуальным темам контроля.



Photo: current status at the building site – picture by the web-camera of the SSE ChNPP May 5, 2014

(photo: SSE ChNPP) /

Фотография: сегодняшнее состояние на строительной площадке – изображение веб-камеры ГСП ЧАЕС, 29.05.2014 (фото ГСП ЧАЕС)

- Проведение совместно с рабочей группой EUROSAT по экологическому аудиту международного координированного аудита защиты Черного моря от загрязнения и расширение начатой работы в рамках всего Черноморского бассейна

Report on the results of the international audit on Protection of the Black Sea against Pollution was signed in 2011 at the VIII EUROSAI Congress in Lisbon, Portugal, by the leaders of the Supreme Audit Institutions of the Republic of Bulgaria, Georgia, Romania, the Russian Federation, Ukraine and the Republic of Turkey.

Отчет о результатах международного аудита защиты Черного моря от загрязнения был подписан в 2011 году на VIII Конгресс EUROSAI в Лиссабоне, Португалия, руководителями высших органов финансового контроля Республики Болгарии, Грузии, Российской Федерации, Румынии, Турецкой Республики и Украины.



*Photo: A joint report on the results of the International Audit on Protection of the Black Sea against Pollution /
Фотография: Совместный отчет о результатах международный аудит защиты Черного моря от загрязнения*

The purpose of the audit was to determine the actual situation complying with the international agreements and projects in the field of disaster prevention and pollution of the marine environment of the Black Sea, as well as monitoring and evaluation of public funds to protect the waters of the Black Sea against Pollution.

As the audit on protection of the Black Sea against Pollution witnessed, its main sources are the waters of the rivers Danube, Dnieper and Don. Accordingly, the Accounting Chamber of Ukraine on the X meeting EUROSAI Working Group on Environmental Auditing in 2011, announced to conduct of the international coordinated audit on Protection of the Black Sea against Pollution.

As of 2014 in the audit took part the SAIs of: Belarus, Bulgaria, Hungary, Moldova, Russia, and Ukraine.

During the preparation for the audit three meetings were held, where the participants agreed to conduct the international coordinated audit on the Black Sea Protection against Pollution in two directions: - execution of the Convention on Co-operation for the Protection and Sustainable Use of the River Danube and protection of the rivers Dnieper and Don against pollution, as well as a discussion of a common position for an international coordinated audit for its further signing.

Interest of the SAIs in the study of this issue indicates the relevance of the theme and the need to continue the work started.

Целью аудита являлось установление фактического положения дел, по выполнению международных соглашений и проектов в сфере предупреждения катастроф и загрязнения морской среды Черного моря, а также мониторинг и оценка эффективности использования государственных средств, направленных на защиту вод бассейна Черного моря от загрязнения.

Как засвидетельствовал аудит защиты Черного моря от загрязнения, основными его источниками являются воды рек Дунай, Днепр и Дон. Исходя из этого, Счетной палатой Украины на X заседании рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту в 2011 году было анонсировано проведение международного координированного аудита защиты бассейна Черного моря от загрязнения.

По состоянию на 2014 год участие в аудите приняли ВОФК: Белоруссии, Болгарии, Венгрии, Молдовы, России, Украины.

За время подготовки к аудиту состоялось три встречи его участников, на которых было согласовано проведение международного координированного аудита защиты бассейна Черного моря от загрязнения.

Заинтересованность высших органов финансового контроля в изучении данного вопроса свидетельствует об актуальности темы и необходимости продолжения начатой работы.

- Conduct of series of the international audits on the topics most relevant in the field of prevention and consequences elimination of disasters

Due to the interest of the members of the Task Force in 2011 at the III meeting in Moscow, Russian Federation, the Accounting Chamber of Ukraine initiated an audit of the budget funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters.

The main objective of the audit was to test Recommendations of the good practice on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes developed within the Task Force.

SAIs of nine countries participated in the audit: the Italian Republic, Hungary, the Republic of Azerbaijan, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Republic of Moldova, the Republic of Poland, the Russian Federation, and Ukraine.

Since that time, three meetings of audit participants were held, which was signed a common position, agreed structure of the joint report and the timetable for its preparation. Currently a joint report on the results of the audit is finalized and is planned to be signed (ratified) in 2014.

In 2012, the Russian Federation initiated to conduct the international coordinated audit of the funds allocated to prevention and consequences elimination of wildfires.

The SAIs of Bulgaria, Russia and Ukraine are participating in the audit. The kick-off meeting of the audit participants was held at the XI Annual Meeting of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing in Prague, the Czech Republic, during which it was agreed the common position of the audit.

Existing work indicates an expansion of the field activities of the Task Force and its areas of interest, and also determines the need to continue the work started.

- Development and maintenance of the database of audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe

One of the expected result was foreseen in the Terms of Reference. It was determined to create a database of audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe.

It was directly foreseen to ensure the fulfillment of the Work plan:

- conduct of a survey of EUROSAI members and analysis of the results (first half-year 2009);
- compilation of examples of good practice audits (for 2009);

- Проведение серии международных аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф по наиболее актуальным направлениям

Исходя из заинтересованности участников специальной группы в 2011 году на III заседании специальной группы в Москве, Российская Федерация, Счетной палатой Украины был инициирован аудит использования бюджетных средств, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Основной задачей данного аудита выступала апробация Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, разработанных в рамках деятельности специальной группы.

Участие в аудите приняли ВОФК девяти стран: Итальянской Республики, Венгрии, Республики Азербайджан, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдовы, Республики Польши, Российской Федерации, Украины.

С того времени были проведены три встречи участников аудита, на которых было подписано общее положение о проведении аудита, согласованы структура совместного отчета и график его подготовки. На данный момент завершается подготовка совместного отчета о результата международного аудита, который планируется к подписанию (ратификации) в 2014 году.

В 2012 году ВОФК Российской Федерации инициировал проведение международного координированного аудита средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию природных пожаров.

Участие в аудите приняли ВОФК Болгарии, России и Украины. Стартовое заседание участников аудита прошло на XI ежегодном заседании рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту в Праге, Чешская Республика, во время которого было согласовано общее положение о проведении аудита. На заседании, которое проходило в Варшаве в 2014 г. было принято решение о завершении аудита и подготовки отчета к подписанию в 2015 г.

Проданная работа свидетельствует о расширении поля деятельности группы и сфер ее интересов, а также определяет необходимость продолжения начатой работы.

- Разработка и ведение базы данных аудитов природных и техногенных бедствий и катастроф в Европе

Техническим заданием специальной группы одним из первых среди ожидаемых результатов деятельности группы было определено создания базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе.

Для обеспечения выполнения этого задания Планом работы непосредственно предусматривалось:

- проведение опроса членов EUROSAI и анализ полученных результатов (I полугодие 2009 года);
- обобщение примеров надлежащей практики аудитов (в течение 2009 года);

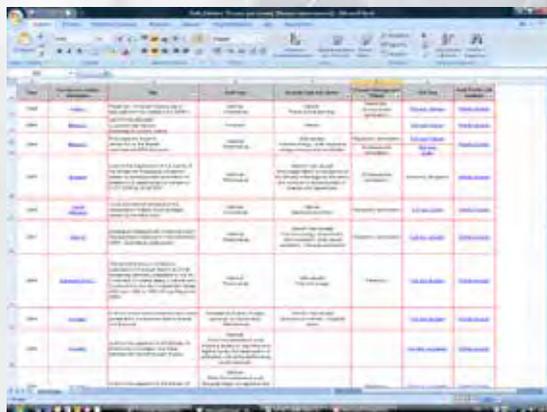
- formation and maintenance of a database based on the received, analyzed, structured and generalized information obtained from SAIs - members of EUROSAI.

When selecting software environment for the operation of the database the main requirement was to minimize user requirements for knowledge needed to access and work with information base. Simple and easy to use and familiar to most users spreadsheet tool is MS Excel, on the basis of which it was decided to implement database auditing. This allows you to structure the documents received, that accelerates the search and selection of the required information, and by using the links in the table - to carry out loading of the necessary reports.

Reports were structured by years, countries and contact information, name, type of audit, the type and phase of its disaster prevention or elimination.

Since the reports and other documents that are sent to the SAI and added to the database, performed mainly in the format PDF, given the popularity of the format and its prevalence in the Internet, it was decided all applications to a database stored as PDF-documents.

At present, the database contains information on 65 audits conducted by SAIs of 17 countries over the period 2004-2013.



*Photo: Database of audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe /
Фотография: База данных аудитов природных и техногенных бедствий и катастроф в Европе*

In order to highlight the activity of the EUROSAI WGEA Special Subgroup on the Audit of Natural and Man-caused disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination the Accounting Chamber of Ukraine developed a corresponding web page on its web portal.

However, in the course of the survey of the EUROSAI members and analysis of results, evaluation and expected volume of materials provided for publication in the Internet, it was decided to create a separate the website of the EUROSAI Task Force. This allowed us to:

- properly present activities of the Task Force;

- формирование и ведение базы данных на основе полученной, проанализированной, упорядоченной и обобщенной информации, которая приходит от ВОФК - членов EUROSAI.

При выборе программной среды для работы с базой данных главным требованием было минимизация требований к знаниям пользователя, необходимым для доступа и работы с информацией базы. Простым и удобным для пользования и знакомым для большинства пользователей инструментом является электронная таблица MS Excel, на базе которой и решено было реализовать базу данных аудитов. Это позволяло выполнить структуризацию полученных документов, что убыстряло поиск и выбор необходимой информации, а с помощью ссылок в таблице - осуществлять загрузку необходимых отчетов.

Отчеты структурированы за годами, странами и контактной информацией, названием, типом аудита, типом катастроф и фазой их предупреждения или ликвидации.

Поскольку отчеты и другие документы, которые посылаются ВОФК и добавляются к базе данных, выполнены преимущественно в формате PDF, учитывая популярность этого формата и его распространенность в сети Интернет, было принято решение все приложения к базе данных хранить как PDF- документы.

На сегодня в базе данных размещена информация о 65 аудитах, проведенных ВОФК 17 стран за период 2004-2013 годы.

С целью освещения деятельности специальной подгруппы EUROSAI WGEA по аудиту ликвидации последствий природных и техногенных катастроф и радиоактивных отходов Счетная палата Украины разработала соответствующую веб-страницу на собственном веб-портале.

Однако, в процессе проведения опроса членов EUROSAI и анализа полученных результатов, оценки ожидаемого объема материалов, предусмотренного для опубликования в сети Интернет, было принято решение по созданию отдельного веб-сайта специальной группы EUROSAI. Это позволяло:

- должным образом презентовать деятельность специальной группы;

- fully cover the organizational principles of its activity - organizational structure, composition, participants, guidance documents, etc.;
- publish information about events that are held by the Task Force;
- provide an effective and logical accommodation of database audit and the use of standard (or conventional) search tools, selecting or filtering information required by the user.

The experience of functioning of the web portal of the Accounting Chamber was analyzed with the purpose of formulating requirements to the website.

Development of structure, design, and determine the optimal composition of the current service requirements of the web portal of the Accounting Chamber of Ukraine applied software and hardware platform was carried out at the same time taking into account the practical experience of operating a previous version, as well as international best practice at the time of development.

This approach allowed us to create a website of the Task Force, which can be regarded as separate from the standpoint of the structure and content, but at the same time realized on the basis of hardware and software of the web-portal of the Accounting Chamber of Ukraine. Website of the Task Force with a set of services, applied technology, volume menu is full of information and telecommunications system with its own resources, databases and documents.

While minimizing expenditures for website, software and hardware implementation, and that is important, and there is no need to further promote it in the Internet space and implementation of protection from unauthorized interference.

- в полном объеме освещать организационные принципы ее деятельности - организационную структуру, состав, участников, руководящие документы и т.д.;
- опубликовать сведения о мероприятиях, которые проводила специальная группа;
- обеспечить как эффективное и логичное размещение базы данных аудита, так и использование стандартных (или привычных) средств поиска, выбора или фильтрации необходимой пользователю информации.

С целью формулировки требований к веб-сайту был проанализирован опыт построения и эксплуатации веб-портала Счетной палаты.

Разработка структуры, дизайна, определения оптимального состава и требований к сервисам действующего веб-портала Счетной палаты Украины, примененного программного обеспечения и аппаратной платформы осуществлялось одновременно с учетом практического опыта эксплуатации предыдущей версии, а также лучшей мировой практики на момент разработки.

Такой подход позволил создать веб-сайт специальной группы, который можно рассматривать как отдельный с точки зрения структуры и информационного наполнения, но в то же время реализованный на программно-аппаратной базе веб-портала Счетной палаты Украины. Веб-сайт специальной группы с набором сервисов, служб, примененных технологий, объемом меню является полноценной информационно-телекоммуникационной системой с собственными ресурсами, базами данных и документов.

При этом минимизированы расходы на разработку веб-сайта и программно-аппаратную реализацию, и, что важно, нет необходимости в дополнительном продвижении его в Интернет-пространство и осуществлении мероприятий по защите от несанкционированного вмешательства.



Photo: A website of the Task Force /
 Фотография: Веб-сайт специальной группы

Website of the EUROSAI Task Force on the audit of funds allocated to disasters and catastrophes was created primarily as a set of information resources to inform the European SAIs on the basic goals of the Task Force, its composition and the current activities.

Access to the main page of the website realizes on web portal of the Accounting Chamber of Ukraine by activating the corresponding link through logo of the Task Force.

The main page of the site contains general information about the Task Force. Menu of the site contains links and pages that host news, information about the meeting of the Task Force, developed documents, information on the members and contact information, glossary of terms, useful links and information about the activities of its predecessor – the EUROSAI WGEA special subgroup (2006 - 2008).

As part of the website is also implemented for view of photos and support file archive.

Information resources listed on pages of the site of the Task Force used by the auditors SAIs – EUROSAI members during their professional life as a kind of knowledge base, inform citizens of countries of Europe on the findings of auditors on the targeted and efficient use of funds for the prevention and consequences elimination of disasters.

Information on database of audits, including audits, which SAIs held in several countries can also be used for governments to improve the system of measures for preventing disasters and take timely and effective measures in the elimination of their consequences, including optimization and increase efficiency at this financial resource.

- Development of Good Practice Recommendations for Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes

As part of the Strategic Objective 2 of the Plan of the Task Force for 2009-2011 “Development of methodology and institutional development of the SAI in auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters” on the basis of information received from all members of the group, to audit-related with the theme of the group, the Good practice Recommendations for audits of funds allocated to Disasters and Catastrophes was developed. In subsequent years, this document has been finalized with the direct participation of all members of the Task Force and the final draft Recommendations, which was submitted and approved by the members of the Task Force at the sixth meeting for further approval at IX Congress EUROSAI at The Hague, Netherlands.

Веб-сайт специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, создавался, прежде всего, как совокупность информационных ресурсов для информирования высших органов финансового контроля Европы об основных заданиях специальной группы, ее составе и текущей деятельности.

Выход на главную страницу веб-сайта осуществляется с веб-портала Счетной палаты Украины путем активирования соответствующей ссылки через логотип специальной группы.

Главная страница веб-сайта содержит общую информацию о специальной группе. Меню веб-сайта содержит ссылки на страницы, на которых размещены новости, информация о заседании специальной группы и разработанных документах, данные о членах специальной группы и контактная информация, глоссарий терминов, полезные ссылки, а также информация о деятельности ее предшественника – специальной подгруппы EUROSAI WGEA (2006 - 2008).

В составе веб-сайта реализован также сервис для пересмотра фотоматериалов и поддержки файлового архива.

Информационные ресурсы, опубликованные на страницах веб-сайта специальной группы, используются аудитором ВОФК – членом EUROSAI в процессе осуществления своей профессиональной деятельности как своеобразная база знаний, информируют граждан стран Европы о выводах аудиторов по вопросам целевого и эффективного использования средств на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Информация базы аудитов, в том числе аудитов, которые проведены ВОФК нескольких стран, может использоваться также правительствами стран для усовершенствования системы мероприятий по предотвращению катаклизмов и принятия своевременных и эффективных мер при устранении их последствий, в том числе по оптимизации и повышению эффективности использования при этом финансовых ресурсов.

- Подготовка Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф

В рамках реализации стратегической цели 2 Плана работы специальной группы на 2009-2011 годы «Разработка методологии и институциональное развитие ВОФК в сфере аудита средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф» на основании информации, полученной от всех участников группы, о проведенных аудитах, связанных с тематикой деятельности группы, были разработаны Рекомендации лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф. В последующие годы данный документ был доработан при непосредственном участии всех членов группы и подготовлен окончательный вариант Рекомендаций, который был представлен и получил одобрение членов специальной группы на шестом ее заседании для дальнейшего утверждения на IX Конгрессе EUROSAI в г.Гааге, Нидерланды.

The purpose of this document – to assist SAIs to improve the quality of audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters by selecting, synthesizing and disseminating best practices audits in this area.

The document is a recommendation. Considering the provisions of the International Auditing Standards of INTOSAI, the relevant documents and the working bodies of INTOSAI and EUROSAI, international organizations on matters of disasters, it is expected that the recommendations will complement the standards that SAIs use in their work, the best practices of the auditors on the results of audits carried out, which generally will provide an opportunity to improve the quality control measures.

Based on Recommendations – the results of surveys conducted among SAI – the members of the Task Force gathered information about the natural and man-caused disasters in Europe, audits of SAIs in this area and information about the European auditors' methodical operating time, and experience of the audits in the area of prevention and consequences elimination of disasters. Reports on the results of the audits included in the database audits of natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe, published on the website of the Task Force.

In addition to studying, summarizing and analyzing the results of the survey of the members of the Task Force and reports on the results of audits carried out in the area of prevention and consequences elimination of disasters in order to develop recommendations have been summarized and analyzed the material and presentations from speakers at the meetings of the Task Force, and used tools developed by the UN, international and national organizations that provide insight into the nature and mechanisms of disaster management.

In addition, given the proximity of the subject matters that examines the Task Force and the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing and accountability for and disaster-related aid was taken into account the experience gained by these groups.

The Recommendations include four main sections:

- Section 1 "Characteristics of the subject of audits in the field of prevention and disaster management", which includes the definition and classification of disasters, and brief description of the main activities that take place at each stage of disaster management, a basic list of the research subject in conducting audits in the field of prevention and mitigation catastrophes.

Цель данного документа – оказание помощи высшим органам финансового контроля в повышении качества проведения аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф посредством выбора, обобщения и распространения наилучшей практики проведения аудитов в этой сфере.

Документ носит рекомендательный характер. Учитывая положения Международных стандартов аудита INTOSAI, соответствующие документы рабочих органов INTOSAI и EUROSAI, международных организаций по вопросам катастроф, предполагается, что Рекомендации будут дополнять стандарты, которые используют ВОФК в своей работе, примерами наилучшей практики и советами аудиторов по результатам осуществленных аудитов, что в целом даст возможность повысить качество контрольных мероприятий.

В основе Рекомендаций – результаты опросов, проведенных среди ВОФК – членов специальной группы с целью сбора информации о природных и техногенных катастрофах в Европе, аудитах ВОФК в этой сфере и сведений о методических наработках европейских аудиторов, и реальный опыт проведенных аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф. Отчеты о результатах проведенных аудитов включены в базу данных аудитов природных и техногенных бедствий и катастроф в Европе, размещенную на веб-сайте специальной группы.

Кроме изучения, обобщения и анализа результатов анкетирования среди членов специальной группы и отчетов о результатах аудитов, проведенных в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, для разработки Рекомендаций обобщены и проанализированы материалы и презентации, представленные докладчиками на заседаниях специальной группы, а также использованы документы, разработанные ООН, международными и национальными организациями, которые дают понимание природы катастроф и механизмов управления ими.

Кроме того, учитывая близость тематики вопросов, которые изучает специальная группа и рабочие группы INTOSAI по экологическому аудиту и по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами, учтен опыт, накопленный этими группами.

Рекомендации включают четыре основных раздела:

- Раздел 1 «Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф», который включает определение и классификацию катастроф, краткая характеристика и основные мероприятия, которые проводятся на каждом этапе управления катастрофами, базовый перечень предмета исследования при проведении аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.

When considering the stages of disaster management - disaster prevention and preparedness, response, recovery and reconstruction after the disaster, the project brief characteristics and main activities that take place at each stage.

Based on the experience conducted audits prepared and analyzed basic list research subject during the audits in the field of prevention and disaster relief.

- Section 2 "General characteristics and types of audits in the field of prevention and disaster management", which covers basic methodological approaches in conducting audits in the field of prevention and disaster management, provides guidelines for choosing the type of audit (financial, compliance, performance, or complex) depends on the auditors assigned to specific goals and objectives.

In this section, the Recommendations for audits in the field of prevention and disaster management within each type of audit features refined the audit objectives, scope of the research and the criteria used.

Analysis of audits on issues related to catastrophes, which provided information on SAIs - members of the Task Force showed that the broad representation of all types of audits for the disclosure of the subject are the most common performance audits and comprehensive audit, which is a complete union of the elements of the financial audit, compliance audit and performance audit.

The Recommendations focuses on the fact that audits in the field of prevention and disaster relief are not a separate type of audits, they do not go beyond the audit of public finances - financial audit, compliance audit and performance audit, and differ only in the subject of the audit, oriented goals content and criteria for evaluation of the goal. General approach and methodology of their conduct depend on the specific type of audit, selected for best opening set themes.

- Section 3 "Features of audit in the area of prevention and consequences elimination of disasters on the basis of the best practice audits", which contains based on analysis and systematization of the best practices audits give the characteristic features of the audit in the area of prevention and consequences elimination of disasters. At each stage of emergency management (prevention, preparedness, emergency response or recovery and reconstruction) in this section offers advice on selecting targets, subject and object auditing auditors appropriate action; identify potential risks.

При рассмотрении этапов управления катастрофами – предупреждения катастроф и обеспечения готовности к ним, реагирования, восстановления и реконструкции после катастрофы, в проекте дана краткая характеристика и основные мероприятия, которые проводятся на каждом этапе.

Основываясь на опыте проведенных и проанализированных аудитов подготовлен базовый перечень предмета исследования при проведении аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.

- Раздел 2 «Общая характеристика и типы аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф», который освещает общие методологические подходы к проведению аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, предоставляет рекомендации по выбору типа аудита (финансовый, соответствия, эффективности или комплексный) в зависимости от поставленных перед аудиторами конкретных целей и задач.

В данном разделе Рекомендаций для аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф в рамках каждого типа аудита уточнены особенности цели аудита, предмета исследования и применяемых критериев.

Анализ аудитов по вопросам, связанным с катастрофами, информацию по которым предоставили ВОФК – члены специальной группы, показал, что при широком представлении всех типов аудитов для раскрытия данной тематики наиболее распространенными являются аудит эффективности и комплексный аудит, который представляет собой комплексное объединение элементов финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности.

В Рекомендациях акцентируется внимание на том, что аудиты в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф не являются отдельным типом аудитов, они не выходят за рамки аудита государственных финансов – финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности, а отличаются только предметом аудита, направленностью поставленных целей и содержанием критериев для оценки выполнения поставленной цели. Общие подходы и методология их проведения зависят от конкретного типа аудита, выбранного для наилучшего раскрытия поставленной тематики.

- Раздел 3 «Особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф на основе лучшей практики проведения аудитов», в котором на основе анализа и систематизации примеров лучшей практики проведения аудитов дана характеристика особенностей аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф. По каждому этапу управления чрезвычайными ситуациями (предупреждение, обеспечение готовности, экстренное реагирование или восстановление и реконструкция) в этом разделе даны рекомендации по выбору цели, предмета и объектов аудита соответствующих действий аудиторов; определены возможные риски.

This section contains 18 examples of audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters, which illustrate each stage of emergency management.

Analysis of information on audits conducted by the SAIs in field of prevention and consequences elimination of disasters showed the SAIs while auditing usually covered all stages of emergency management: prevention of disasters, preparedness, emergency response to the disaster and consequences elimination of disasters.

However, the increasing number of catastrophes and the size of losses that they occur, the world community faces new challenges - forecasting and prevention of disasters, as the analysis of international best practice revealed, according to the materials submitted by European auditors' reports, that the state expends less funds on the prevention measures than on cure and recovery. Therefore, the SAI monitors and oversees the process of emergency management; special attention should be paid to audits on disaster prevention and preparedness for future disasters. Accordingly, the information in the Recommendations concerning audits disaster prevention and preparedness, presented in a more details.

Analysis reports on the results of audits that have been attributed to the first step - prevention of disasters and preparedness, gave an opportunity to highlight such audits levels of this stage:

- audits at the international level, the purpose of which - evaluation of the implementation of international agreements in the field of prevention and consequences elimination of natural and man-caused disasters;
- state-level audits, which aims are to assess the level of readiness of the state or its separate systems to possible disasters, the extent and effectiveness of the central functions of public authorities to prevent and disaster relief;
- audits at the regional level, the scale of which does not cover the state but individual regions;
- audits at the institutional/organizational level, the purpose of which - assessment of the object in terms of prevention of potential natural or man-caused disasters.

- Section 4 "Features of international audits" focuses on the methodological support of international audits, examines challenges auditors faced in conducting joint, parallel, coordinated audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters, highlights the best practices of international audits.

Всего в этом разделе было рассмотрено 18 примеров аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, которые иллюстрировали каждый этап управления чрезвычайными ситуациями.

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

Однако, увеличение количества катастроф и размера потерь, к которым они приводят, ставит перед мировым сообществом новые задачи - прогнозирование и предупреждение катастроф, поскольку, как показывает анализ лучшей мировой практики по материалам представленных европейскими аудиторами отчетов и докладов, их предупреждение обходится государству намного дешевле, чем ликвидация последствий и восстановление.

Поэтому ВОФК, проводя мониторинг и осуществляя контроль за процессом управления чрезвычайными ситуациями, особое внимание должны уделять аудитам в сфере предупреждения катастроф и обеспечения готовности к будущим катастрофам.

Исходя из этого, в Рекомендациях информация, касающаяся аудитов предупреждения катастроф и обеспечения готовности, представлена в более детальном изложении.

Анализ отчетов о результатах проведенных аудитов, которые были отнесены к первому этапу - предупреждение катастроф и обеспечение готовности, дал возможность выделить такие уровни аудитов данного этапа:

- аудиты международного уровня, цель которых - оценка выполнения международных договоров в области предупреждения и митигации последствий катастроф природного и техногенного характера;
- аудиты общегосударственного уровня, целью которых является оценка уровня готовности государства или отдельных его систем к возможным катастрофам, степени и эффективности выполнения центральными государственными органами функций по предотвращению и ликвидации последствий катастроф;
- аудиты регионального уровня, масштаб которых охватывает не государство в целом, а отдельные регионы;
- аудиты институционального/организационного уровня, цель которых - оценка состояния объекта с точки зрения предупреждения возникновения возможной природной или техногенной катастрофы.

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

As the results of a survey conducted among members of the EUROSATask Force, a significant portion of the audits in the field of prevention and disaster management are international, that has been confirmed as the transboundary nature of the effects of disasters, and the need for joint, coordinated government action in this area and the joint monitoring of the impact of these action, efficiency and legality of use of allocated funds. Draft Recommendations for the international audits were roughly divided into the following types:

1) compliance audits of international agreements covering environmental issues, cooperation in the prevention and elimination of consequences of natural disasters and man-caused, technological and nuclear security, the fight against terrorism;

2) audits on prevention and disaster whose scope covers the border regions of several states. Although these audits may also include verification of compliance with international treaties but the issues they address are usually go beyond that;

3) audits on humanitarian aid and development assistance to disaster relief.

In addition, this section gives a list of documents, mainly developed by the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, which give detailed guidance on how to conduct international audits and how to ensure the highest efficiency of cooperation between SAIs in conducting. Tips and examples set forth in these documents go beyond the environmental audit that make possible to use them widely in conducting joint audits of any subject.

The Recommendations also focused on the fact that to conduct successfully the international audit it is necessary to harmonize the different practices and methods of conducting audits used by SAIs, who participated in the survey, the terms used in everyday life and national laws of different countries. Experience exchange that necessarily present in an international audit helps to develop the methodology of SAIs - participants go beyond the usual and well-established, to develop new forms and methods of cooperation.

For the convenience of users, the Recommendations contain hyperlinks to audit reports reference in the text and documents in the field of disasters, allowing, if necessary, directly to the full text of these documents.

Draft Recommendations of best practice audits of funds allocated for prevention and disaster relief is available on the website of the Task Force to attract to its finalization of all stakeholders.

Как показали результаты опроса, проведенного среди членов специальной группы EUROSAT, значительная часть аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф являются международными, что подтверждает как трансграничный характер последствий катастроф, так и необходимость совместных, скоординированных действий правительств в указанной сфере и совместного контроля за результативностью этих действий, эффективностью и законностью использования выделенных средств. В проекте Рекомендаций международные аудиты были условно разделены на следующие виды:

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

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

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

Кроме того, в данном разделе указан перечень документов, в основном разработанных рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту, которые дают детальные рекомендации, как проводить международные аудиты и как обеспечить наибольшую эффективность сотрудничества между ВОФК при их проведении. Советы и примеры, указанные в этих документах, выходят за рамки экологического аудита, что дает возможность широко их применять для совместных аудитов любой тематики.

В Рекомендациях акцентировано внимание на том, что для успешного проведения международных аудитов необходима гармонизация различных практик и методов проведения аудитов, применяемых ВОФК, которые участвовали в опросе, терминов, употребляемых в национальных законодательствах и обиходе разных стран. Обмен опытом, который в обязательном порядке присутствует при проведении международного аудита, помогает развивать методологию ВОФК - участников, выходить за рамки привычного и устоявшегося, развивать новые формы и методы сотрудничества.

Для удобства пользователей Рекомендации содержит гиперссылки на упоминаемые в тексте отчеты о результатах аудита и документы в сфере катастроф, что дает возможность при необходимости непосредственно ознакомиться с полным текстом этих документов.

Проект Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф размещен на веб-сайте специальной группы с целью привлечения к его доработке всех заинтересованных лиц.

- Development and maintenance of Knowledge base on the prevention and consequences elimination of disasters

Considering that the documents to which hyperlinks were made in the first draft Recommendations can be moved or deleted during the reorganization of the websites of other organizations, it was decided to develop Knowledge base on prevention and consequences elimination of disasters on the website of the Task Force. This database was developed and posted documents in Russian and English, which were used in the development of Recommendations, and, accordingly, have been changed hyperlinks to these documents in the Good Practice Recommendations.

- Development of the Glossary of Terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters

As part of the Strategic Objective 2, the Task Force developed the Glossary of Terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters. Its creation was due to the need to harmonize the terms used primarily in international audits in this area. The need to harmonize arose in connection with the peculiarities of national legislation in the field of disasters and catastrophes, the peculiarities of national audits, as well as certain basic mismatch interpretation of terms in this field in different countries, mainly from differences in definitions between the CIS countries, Eastern and Western Europe. When drafting the Glossary were used developments of the UN International Strategy for Disaster Reduction, the Center for Research on the Epidemiology of disasters, national legislation, professional judgment SAI - members of the group, as well as other reputable sources.

Glossary currently includes 43 terms. It focused on the practical use of this document during conducting the audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters. First, it concerns the use of Glossary in international audits in this area with a view to promote mutual understanding between the auditors of SAIs of different countries.

For practical use of the Glossary in its bilingual English-Russian version can be found on the website of the EUROSAI Task Force. This document is available for amendments and new formulations.

- Создание и ведение базы знаний в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф

Учитывая, что документы, на которые были сделаны гиперссылки в первой редакции Рекомендаций, могут быть перемещены или удалены в процессе реорганизации веб-сайтов других организаций, было принято решение создать на веб-сайте специальной группы рубрику База знаний в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф. Такая база была создана, в ней были размещены на русском и английском языках документы, использованные при разработке Рекомендаций, и, соответственно, были изменены гиперссылки на эти документы в тексте Рекомендаций лучшей практики.

- Разработка Глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф

В рамках реализации стратегической цели 2 специальной группой разработан Глоссарий терминов в сфере аудитов вопросов катастроф. Его создание было вызвано необходимостью согласования терминов, которые используются в первую очередь при проведении международных аудитов в этой сфере. Необходимость согласования возникла в связи с особенностями национальных законодательств в сфере бедствий и катастроф, особенностями проведения национальных аудитов, а также определенным несоответствием трактования базовых терминов в этой сфере в разных странах, преимущественно с различиями в определениях между странами СНГ, Восточной и Западной Европы. При разработке проекта Глоссария были использованы наработки Международной стратегии ООН по снижению опасности катастроф, Центра исследования эпидемиологии бедствий, национальные законодательства, заключения специалистов ВОФК – участников группы, а также других авторитетных источников.

На данный момент Глоссарий включает 43 термина. Основное внимание уделялось практическому применению данного документа в ходе проведения аудитов в сфере предупреждения, возникновения и ликвидации последствий катастроф. В первую очередь, это касается использования Глоссарий терминов при проведении международных аудитов в данной сфере с целью способствования нахождению взаимопонимания между аудиторами ВОФК разных стран.

Для практического использования Глоссария в работе его двуязычная англо-русская версия размещена на веб-сайте специальной группы EUROSAI. Данный документ открыт для внесения дополнений и новых формулировок.

- Cooperation with the EUROSAI and INTOSAI working groups in the areas of auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters

The EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, to carry out its mission to achieve Strategic Objectives 3 "Promoting the establishment of new contacts between SAIs through participation in the Task Force, joint activities, exchange information, experience and training in field of audits of the funds allocated for prevention and consequences elimination of disasters" and 4 "Providing a unified approach and coordination with the INTOSAI and EUROSAI working groups and bodies, as well as with other international organizations" actively cooperated with the INTOSAI Working Group on Accountability for and Disaster - related aid (INTOSAI WG AADA).

In 2012, the Chairman of the INTOSAI WG AADA, Mr. Gijs de Vries, presented the draft standards ISSAI 5500 to the public for review and comment for final approval.

The Accounting Chamber of Ukraine carefully and with interest examined drafts the international standards of INTOSAI (ISSAI 5500 -5599), fully endorsing their content and basic provisions. Those documents were highly appreciated not only from a practical point of view, but also as a significant contribution to the further methodological work in this area.

It should be noted that the purpose of testing the Guidelines on audit of disaster preparedness, the SAI of Turkey, being a coordinator, organized a parallel audit, involving the SAIs of 9 countries, including the Accounting Chamber of Ukraine. Joint report is scheduled for publication in 2014.

Guidelines on Audit of disaster-related aid have been developed by the SAI of Indonesia offering the Accounting Chamber of Ukraine to take part in a parallel audit of rehabilitation and reconstruction phase.

Initially, the Accounting Chamber of Ukraine agreed to take part in this audit as an observer. However, in 2013, due to the results of the meeting of the audit participants the SAI of Ukraine examined the possibility to provide input to the joint report.

To this end, the Accounting Chamber of Ukraine provided materials of the international coordinated audit of the Chernobyl "Shelter" Fund, and the results of analysis of the implementation of its recommendations. Joint report is scheduled for publication in 2014.

- Сотрудничество с рабочими группами EUROSAI и INTOSAI в сферах проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф

Специальная группа EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, для реализации своей миссии по достижению стратегических целей 3 «Содействии установлению новых контактов между ВОФК посредством участия в работе специальной группы, проведения совместных мероприятий, организации обмена информацией, опытом и обучения в сфере аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию катастроф» и 4 «Обеспечение единого подхода и координации усилий с рабочими группами, органами INTOSAI и EUROSAI, а также прочими международными организациями» активно сотрудничала с Рабочей группой INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами (INTOSAI WG AADA).

В 2012 году Главой INTOSAI WG AADA, господином Гийсом де Врисом, проекты стандартов ISSAI 5500 были представлены общественности для рассмотрения и комментариев с целью окончательного утверждения.

Счетная палата Украины внимательно и с заинтересованностью изучила и проработала проекты международных стандартов INTOSAI (ISSAI 5500-5599), полностью одобрив их наполнение и основные положения. Данные документы были высоко оценены не только с практической точки зрения, но и как весомый вклад в дальнейшую методологическую деятельность в этой сфере.

Следует отметить, что с целью апробации Руководящих принципов по аудиту готовности к катастрофам ВОФК Турции, являясь их разработчиком, организовал проведение параллельного аудита, в котором взяли участие ВОФК 9 стран, в том числе и Счетная палата Украины. Совместный отчет запланирован к публикации в 2014 году.

Руководящие принципы по аудиту помощи, связанной с катастрофами, были разработаны ВОФК Индонезии, предложившим Счетной палате Украины принять участие в параллельном аудите фазы реабилитации и реконструкции.

Первоначально Счетная палата Украины согласилась принять участие в указанном аудите в качестве наблюдателя. Однако, в 2013 году по результатам участия в заседании участников аудита была рассмотрена возможность предоставления материалов для совместного отчета.

С этой целью Счетной палатой Украины были предоставлены материалы международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие», а также результаты анализа выполнения его рекомендаций. Совместный отчет запланирован к публикации в 2014 году.

The Accounting Chamber of Ukraine believes that these activities are not only as a major input to the Guidelines on the audit, but also contribute to strengthening the cooperation between the SAIs, the exchange of lessons learned and establish business relationships.

In December 2013, a member of the European Court of Auditors Mr. Gijs de Vries thanked the Accounting Chamber of Ukraine for the support and significant contribution to the work of INTOSAI WG AADA, noting that the developed standards are a significant contribution to improve the accountability and audit disaster-related aid.

Cooperation between the INTOSAI WG AADA and the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes - is not only an excellent example of close cooperation on the use of joint developments, but also a direct contribution to the activities of the regional organization to the International Organization of Supreme Audit Institutions that certainly contributes to the development of cooperation between SAIs, which is the main purpose of this organization.

Developed standards would certainly contribute to the unification of audit procedures in the use of budget funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters. However, they have to be distributed and practically implemented by SAIs, which in turn, determined the new activities of the EUROSAI Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

The EUROSAI Task Force worked closely with the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing. This collaboration took place through the exchange of work and audit plans, methodology, results, and participation in the meetings of the working group. This form of cooperation facilitated the development of methodology in the field of prevention and consequences elimination of disasters, made it possible to go beyond the familiar and well-established, improvement of the forms and methods of collaboration.

Besides, the Task Force continued its cooperation with the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing.

Счетная палата Украины убеждена, что эти мероприятия не только выступили в качестве весомого вклада к Руководящим принципам аудита, но и способствуют усилению сотрудничества ВОФК, обмену приобретенным опытом и налаживанию деловых отношений.

В декабре 2013 года член Европейского суда аудиторов господин Гийс де Врис поблагодарил Счетную палату Украины за поддержку, продуктивную работу и весомый вклад в деятельность INTOSAI WG AADA, отметив, что разработанные стандарты являются существенным вкладом в улучшение подотчетности и аудита помощи, связанной с катастрофами.

Сотрудничество INTOSAI WG AADA и специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, - это не только отличный пример тесного взаимодействия по использованию совместных наработок, но и непосредственный вклад региональной организации в деятельность Международной организации высших органов финансового контроля, что, безусловно, способствует развитию сотрудничества между ВОФК, которое является основной целью этой организации.

Разработанные стандарты, безусловно, будут способствовать унификации аудиторских процедур в сфере использования бюджетных средств, направленных на ликвидацию последствий катастроф и помощи, связанной с катастрофами. Однако они нуждаются в распространении и внедрении в практическую деятельность ВОФК, что в свою очередь, определяет новые сферы деятельности и группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Специальная группа EUROSAI тесно сотрудничала с рабочей группой EUROSAI по экологическому аудиту. Это сотрудничество происходило путем обмена рабочими планами, планами аудитов, методологией, результатами деятельности, участия в заседаниях указанной рабочей группы. Такая форма сотрудничества способствовала развитию методологии в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф, давала возможность выходить за рамки привычного и устоявшегося, совершенствовать формы и методы взаимодействия.

Кроме того, специальная группа продолжала сотрудничать с рабочей группой INTOSAI по аудиту окружающей среды.

Conclusions

Considering the above mentioned, we can conclude that **the Task Force's** mission for 2008 - 2014 corresponded to its establishment and **has achieved major results expected for the time of its existence:**

- First - maintaining of the database audits of natural and man-caused disasters in Europe;
- secondly - updating a glossary of terms of conducting audits in the field of prevention and consequences elimination do disasters;
- thirdly - completion and approval of the Good Practice Recommendations for Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes;
- fourthly - conducting the international audits on the use of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters, on the topics most relevant.

Taking into account that in the context of significantly increased number of emergencies, many European countries suffer from the negative impacts of disasters, the priority of the international activities in the field of combating natural and man-caused disasters significantly shifted from emergency response towards implementing comprehensive approaches aimed at reducing risks. As the European researches in this field revealed that, every US dollar invested in disasters preparedness saves USD 7 in consequences elimination.¹ Only in 2012, the humanitarian aid amounted to 17, 9 million US dollars, 12, 9 of which were provided by the governments.²

Today the abovementioned issues allot new tasks and challenges for the European community. This certainly requires joint efforts and strengthening positions of the SAIs in this area for closer exchange of accumulated experience, information and best practices.

The Accounting Chamber of Ukraine confidently believes that only SAIs can attract much attention of the governments and the public to these issues and contribute to the identification of gaps in the determination and elimination of natural and man-caused disasters and accidents worldwide.

Existing work indicates increasing of the field activities of the group and its spheres of interest and, in fact, determines the need for continuing commenced work of development and approbation of the methodology of conducting audits in the field of disasters prevention and their consequences elimination, as well as the search of the implementation approaches of the developed documents in the SAIs' activity.

¹United Nations Development Programme

²The final Report of the INTOSAI Working Group on Accountability for and Audit of Disaster-related Aid

Выводы

Учитывая все вышеизложенное, можно констатировать, что **деятельность специальной группы** на протяжении 2008-2014 годов соответствовала миссии ее создания и **позволила достичь основных ожидаемых результатов за время ее существования:**

- во-первых - ведения базы данных аудитов природных и техногенных бедствий и катастроф в Европе;
- во-вторых - актуализации Глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предупреждения и ликвидации катастроф;
- в-третьих - доработки и утверждения Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф;
- в-четвертых - проведения международных аудитов в сфере использования средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, по тематикам, наиболее актуальным для членов специальной группы.

На фоне значительно возросшего количества чрезвычайных ситуаций, пагубные последствия которых ощущают на себе большинство европейских стран, приоритет международной деятельности в области противодействия катастрофам техногенного и природного характера существенно сместился от реагирования на чрезвычайные ситуации в сторону реализации всеобъемлющих подходов, направленных на снижение рисков их возникновения. Как показывают европейские научные исследования в этой области, каждый доллар, вложенный в подготовку к катастрофам, позволяет сэкономить 7 долларов в борьбе с ее последствиями.¹ Только в 2012 году общая сумма гуманитарной помощи жертвам катастроф составляла 17,9 млн. дол. США, 12,9 из них были выделены правительствами.²

Перечисленные выше проблемы ставят сегодня все новые и новые задачи и вызовы перед европейским сообществом, что, безусловно, требует объединения усилий и упрочнения позиций высших органов финансового контроля в данной сфере.

Счетная палата Украины с уверенностью полагает, что лишь ВОФК под силу привлечь большое внимание со стороны правительств и общественности к таким вопросам и внести свой вклад в выявление пробелов при определении и ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и аварий во всем мире.

Проделанная работа специальной группы свидетельствует о расширении поля деятельности группы и сфер ее интересов, а также определяет необходимость продолжения начатой работы по разработке и апробации методологии проведения аудитов в сфере предупреждения катастроф и ликвидации их последствий, а также поиска путей и механизмов внедрения уже разработанных документов в деятельности ВОФК.

¹ Программа развития ООН.

² Заключительный доклад рабочей группы INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами

Considering the abovementioned, as well as the practical implementation of standards at the regional level, which were developed by the INTOSAI Working Group on Accountability for and Disaster-related aid and approved at the XXI INTOSAI Congress (October 2013, Beijing, China), the Accounting Chamber of Ukraine as a Chair of the Task Force initiates the process of transformation of the Task Force into the EUROSAI Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

The Accounting Chamber of Ukraine is deeply convinced that the proposed new direction within the framework of EUROSAI today is of great value and relevance and can have a stimulating effect for the development of the SAIs and EUROSAI in general.

Учитывая изложенное, а также с целью практического внедрения стандартов на региональном уровне, которые разработаны рабочей группой INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами, и утверждены на XXI Конгрессе INTOSAI (октябрь 2013 года, г. Пекин, Китай), Счетная палата Украины, как возглавляющая специальную группу, инициировала процесс трансформации специальной группы в рабочую группу EUROSAI.

Счетная палата Украины глубоко убеждена, что предложенный новый проект в рамках деятельности EUROSAI представляет сегодня большую ценность и актуальность и может оказать стимулирующее действие как для развития ВОФК, так и EUROSAI в целом.

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



**GOOD PRACTICE
RECOMMENDATIONS FOR THE
AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO
DISASTERS AND CATASTROPHES**

2014

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

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

2014

Table of contents

Preamble	5
Introduction	6
Part 1. The scope of audits on the prevention and consequences elimination of disasters	9
Part 2. General characteristics and types of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes	13
2.1. Financial audit.....	13
2.2. Compliance audit.....	14
2.3. Performance audit.....	15
2.4. Comprehensive audit.....	15
Part 3: Peculiarities of an audit on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on best audit practice	16
3.1. Audit on mitigation and preparedness.....	16
3.2. Audit of the emergency response phase.....	25
3.3. Audit of the rehabilitation and reconstruction phase.....	28
Part 4. Peculiarities of conducting a cooperative audit	32
List of materials and papers used in developing Good Practice Recommendations	35

Оглавление

Преамбула.....	5
Введение.....	6
Раздел 1. Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.....	9
Раздел 2. Общая характеристика и типы аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.....	13
2.1. Финансовый аудит.....	13
2.2. Аудит соответствия.....	14
2.3. Аудит эффективности.....	15
2.4. Комплексный аудит.....	15
Раздел 3. Особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф на основе лучшей практики проведения аудитов.....	16
3.1. Аудит предупреждения катастроф и обеспечения готовности.....	16
3.2. Аудит этапа экстренного реагирования.....	25
3.3. Аудит этапа восстановления и реконструкции.....	28
Раздел 4. Особенности проведения международного аудита.....	32
Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций.....	36

Preamble

These Recommendations are developed by the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, within the framework of realization of the Strategic goal 2 “Development of methodology and capacity building of SAIs in the field of audit of the audit of funds allocated to disasters and catastrophes”

The purpose of this document is to provide supreme audit institutions with assistance in improvement of audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters and catastrophes by means of choice, generalization and dissemination of good practice when conducting audits in this sphere. The document’s purpose doesn’t include providing a complete description of procedures, which must be implemented by a public auditor when conducting audits of funds allocated to disasters and catastrophes. We focused exactly at how to check, what to check and what is the purpose of our actions during the conduct of these audits.

This document contains recommendations. Taking into account provisions of INTOSAI ISSAIs, relevant documents developed by working bodies of INTOSAI and EUROSAI, international organizations dealing with disasters, these Recommendations complement, expose and specify standards which SAIs use in their work, with examples of good practices and advices of public auditors based on the results of audits performed.

[Generalised results of survey](http://www.ac-rada.gov.ua/control/eurosai/en), conducted by the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes among the Task Force members, and the [database on the audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe](http://www.ac-rada.gov.ua/control/eurosai/en), which underlay the Recommendations are placed on the website of the EUROSAI task force <http://www.ac-rada.gov.ua/control/eurosai/en>.

We wish to express gratitude to all SAIs that took part in the survey and provided information to the audits database, namely to the SAIs of Austria, Azerbaijan, Byelorussia, Belgium, Bulgaria, United Kingdom, Hungary, Germany, Lithuania, Moldova, Netherlands, Poland, Russian Federation, Slovakia, Ukraine, Czech Republic, Estonia and European Court of Auditors.

We hope that this document, including experience of already conducted audits in the field of prevention and liquidation of consequences of disasters, will become a practical manual in solving issues related to the conduct of this type of audits.

Преамбула

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

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

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

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

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

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

Taking into consideration the increasing amount of natural and man caused accidents and disasters, which for the last decade did great damage to the environment, the population and society in general, and also their further possible threats and dangers, acknowledging the importance of the abovementioned questions and work, done in this sphere, the necessity of an increased role of the European SAIs in the audit of measures taken for the prevention and management of the consequences of disasters, and also the increasing interest to integrate efforts and experiences of European SAIs, the VII EUROSAI Congress (Krakow, Republic Poland) decided to establish the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

This EUROSAI Task force was established on the basis of the former special sub-group on the audit of funds allocated for the elimination of consequences of natural, man caused catastrophes and radio-active wastes of the EUROSAI Working group on environmental auditing.

The SAIs of Ukraine, Azerbaijan Republic, Hungary, Republic Belorussia, Republic Bulgaria, Republic Kazakhstan, Kingdom of Belgium, Republic Moldova, Lithuanian Republic, Republic Poland, Republic Armenia, Russian Federation, European Court of Auditors are the members of the Task Force and three SAIs (Kingdom of Norway, Republic of Italy, Slovak Republic), take part in the work of the Task Force as observers.

The mission of the Task Force consists in coordinating and joining efforts of European SAIs in order to achieve greater knowledge about disasters and to assist governments in working out effective and efficient instruments of disasters prevention and elimination of their consequences.

The intensity of disasters is significant and turns the attention of the public and governments of many countries. Victims, destructions and other numerous consequences of disasters force states, various non-government organizations, companies and other donors to provide assistance related to disasters. In turn, there is an increase of risks related to possible various abuses and ineffective use of funds.

In most countries, which took part in the survey conducted by the Task Force, state, society and mass media raised questions related to the prevention and elimination of consequences of disasters. As a result, national strategies and governmental programs aimed at prevention of disasters risks as well as elimination of their consequences are being developed and approved.

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

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

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

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

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

В большинстве стран, которые принимали участие в проведенном Специальной группой опросе, государством, обществом и средствами массовой информации поднимались и поднимаются вопросы, связанные с предотвращением и ликвидацией последствий катастроф. Как результат, разрабатываются и утверждаются национальные стратегии и правительственные программы, которые направлены на предупреждение рисков катастроф и их предотвращение, а также на ликвидацию их последствий.

There is a necessity in turning greater attention of SAIs within the framework of national auditors' powers to the problems of effective and reasonable use of public funds allocated for the prevention and elimination of consequences of this negative phenomenon. Besides, it's considered expedient to conduct systematic large-scale studies of this question from the methodological perspective, including on the use of preventive measures and the efficiency of implementation and functioning of national systems of prevention and elimination of consequences of disasters.

For this reason within the framework of Strategic goal 2 of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, "Developing the methodology and capacity building of SAIs in the field of auditing the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes" recommendations (guidelines) were prepared for SAIs that carry out audits of funds allocated to the prevention and elimination of consequences of disasters and catastrophes, based on the experiences of various SAIs.

In order to develop these Recommendations, the Task Force:

- generalized and analyzed materials and presentations provided by speakers (representatives of European SAIs, Government of Ukraine, UN Development Programme and Representative Office of the World Bank in Ukraine as well as leading scientists) during meetings of the Task Force;
- conducted a survey among the Task Force members in order to collect information about natural and man caused disasters in Europe, about SAIs audits in this sphere and about methodology of European auditors, generalized and assessed results of questionnaire;
- provided the maintenance of a database of audits on natural and man caused catastrophes in Europe, analyzed the reports about conducted audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters and catastrophes;
- developed a Glossary of terms on conducting audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters and catastrophes, aimed at more efficient communications and better mutual understanding between SAIs of different countries;
- studied documents of the INTOSAI and EUROSAI working bodies, in particular, the INTOSAI Working Group on Accountability for and Audit of Disaster-related aid, the INTOSAI and EUROSAI Working Groups on Environmental Auditing, and international organizations, concerning disasters.

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

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

Для разработки данных Рекомендаций Специальная группа:

- обобщила и проанализировала материалы и презентации, представленные докладчиками (представителями высших органов финансового контроля стран Европы, правительственных органов Украины, Программы развития ООН и Представительства Мирового банка в Украине, ведущими учеными) на заседаниях Специальной группы;
- провела анкетирование среди членов Специальной группы с целью сбора информации о природных и техногенных катастрофах в Европе, аудитах ВОФК в этой сфере и сведений о методических наработках европейских аудиторов, обобщила и проанализировала результаты анкетирования;
- обеспечила ведение базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе, проанализировала предоставленные отчеты об осуществленных аудитах в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф;
- разработала Глоссарий терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф для повышения эффективности коммуникаций и взаимопонимания между ВОФК разных стран;
- изучила соответствующие документы рабочих органов INTOSAI и EUROSAI, в частности, Рабочей группы INTOSAI по подотчетности и проведению аудита помощи, связанной с катастрофами, Рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту, международных организаций по вопросам катастроф.

The prepared recommendations consist of four basic sections which provide details and examples from the conducted audits on issues as follows:

- **Part 1** "The scope of audits on the prevention and consequences elimination of disasters" includes a definition and classification of disasters, a description of stages of disasters management, a basic list of research subjects for audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters;

- **Part 2** "The General characteristics and types of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes" provides general methodological approaches to the conduct of audits, and recommendations on the choice of the type of audit (financial, compliance, performance or complex) depending on the special objectives and tasks that the auditors face;

- **Part 3** "Peculiarities of an audit on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on best audit practice", based on an analysis and systematization of best practice examples of audits, outlines special features of audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters depending on what stage of emergency management (prevention, preparedness provisions, emergency reaction or rehabilitation and reconstruction) will be the focus of the audit. For each stage of emergency management this section provides recommendations on the choice of audit objectives, subjects and tasks; possible risks are determined and recommendations on the proper actions of auditors are proposed;

- **Part 4** "Peculiarities of conducting a cooperative audit" pays attention to the methodology of international audits, considers questions and problems which auditors face during joint, parallel, coordinated audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters, provides examples of good practices of international audits.

In addition, the document contains the appendixes "List of materials and papers used in developing Good Practice Recommendations" .

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

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

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

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

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

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

Part 1. The scope of audits on the prevention and consequences elimination of disasters

The Glossary of terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters, according to [UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction](#), defines the term "Disaster" as "A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources".

It should be noted that worldwide there are a lot of definitions of the term "Disaster/Catastrophe", developed and acknowledged by various institutions, which means this concept is complicated and varied. However there are three crucial factors that distinguish disasters among the great number of natural and man caused threats - presence of human victims, considerable scale of harm and inability of community or society to manage them on their own.

At the same time disasters can be considered, speaking in medical terms, as a «sharp display» of natural and man caused threats which by unlucky coincidence of circumstances (e.g. under conditions of emergency) can obtain disaster character.

The analysis of the survey conducted by the EUROSAT Task Force shows that there are certain distinctions in classification of disasters, depending on the country and historical concepts. In all countries a distinction is made between natural disasters – disasters as a result of natural threat that affect man (floods, storms, hurricanes, droughts, extreme temperatures, forest fires, landslides, avalanches, earthquakes, tsunamis, volcanic eruptions) and disasters related to activity of man. In turn, the last one can subdivide, for example, in man caused or technological (nuclear, industrial, transports disasters, disasters caused by dangerous materials, fires, explosions), social (wars, epidemics, terrorism) and environmental.

It should be noted that presently it's unreasonable to define such disasters as droughts, floods and cyclones as strictly "natural" ones, since their sources are in human activity, for example, wrong use of lands, hasty timber cuttings. Therefore the term "threat of socially-natural character" gains significance.

In accordance with the results of the survey conducted among the EUROSAT Task Force member SAIs, in Europe harm from man caused disasters is far more serious, than from natural ones.

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

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

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

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

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

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

В соответствии с результатами опроса, проведенного среди ВОФК – членов Специальной группы EUROSAT, в Европе ущерб от техногенных катастроф намного серьезнее, чем от природных.

Despite the general high level of technical progress and safety, the number of man caused disasters, the number of human victims and the amount of economic losses as a result of man caused disasters keep on growing in Europe. Most of man caused disasters in the last few years happened in such sphere of economy as transport and communications, on the second place is construction and housing, on the third place is the industrial complex. The most widespread reason of natural disasters in Europe are storms, floods, fires, although the earthquakes and eruptions of volcanoes happen in some countries. The research conducted by the United Nations Environment Programme ([Global environment outlook-3](#)), pointed out that Europe generally suffers less from disasters than many developing countries, due to a higher level of "coping capacity" in terms of government ability to prepare and respond to disasters.

Enormous negative economic, socially-psychological and political consequences of disasters require permanent counteraction to these threats. It requires the establishment and permanent improvement of disaster prevention systems, preparedness, reaction and rehabilitation measures after a disaster.

There is a great number of documents developed by the UN, by international and national organizations which provide understanding of disasters' nature and management mechanisms. We present a list of some of them, which, in our view, can be of great use for SAIs designing audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters:

- [Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters \(HFA\)](#)
- [Inter-Agency Contingency Planning Guidelines For Humanitarian Assistance \(IASC\)](#);
- documents placed on site [Disaster Response Preparedness Toolkit](#). United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA);
- documents placed on site [International Strategy for Disaster Reduction \(UNISDR\)](#).

Prevention of disasters and providing disaster preparedness are actions undertaken before disasters happen and aimed at reducing disaster risks and/or effects. In accordance with the [UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction](#) preparedness is the knowledge and capacities developed by governments, professional response and recovery organizations, communities and individuals to effectively anticipate, respond to, and recover from, the impacts of likely, imminent or current hazard events or conditions.

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

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

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

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

Предупреждение катастроф и обеспечение к ним готовности – это действия, предпринимаемые, пока катастрофа еще не произошла, и направленные на уменьшения вероятности и/или воздействия катастроф. В соответствии с [Терминологическим глоссарием UNISDR](#) готовность – это знания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвидеть, реагировать и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий.

Measures to prevent disasters involve establishment of conception and practical actions in order to decline their risk by through the systematic work aimed at analysis and control over causal factors of disasters, including the decline of susceptibility to the threats, diminishment of vulnerability of population and property, reasonable management of land resources and environment and increase of preparedness to the unfavourable events.

Mechanisms of disasters prevention and disaster preparedness at the level of state include:

- risk assessment and evaluation, including the analysis of dangers and analysis of vulnerability/potential;
- knowledge development including education, training, researches and know-how;
- establishment of proper institutional structure involving organizational, political, legislative actions and actions of community;
- development and implementation of environmental management activities, land-use and planning on city and country level, defence of vital objects, application of science and technique, partnership and contacts, financial instruments;
- establishment and accurate functioning of the prevention system, including forecasting, monitoring and informing;
- maintenance of preparedness of governing bodies, forces and facilities designed to perform emergency works in case of disaster.

At the level of separate objects, such as high threat objects and vitally-important objects and surrounding territories measures of disaster prevention and disaster preparedness involve:

- effective and reasonable allocation of objects from the perspective of their natural and man caused disasters' safety and safety of population;
- increase of technological safety of production processes and operating reliability of equipment;
- development and implementation of engineering and technical measures to decline possible losses and harm in case of emergencies (reduce of possible consequences);
- state control, expertise and monitoring over construction and functioning of objects;
- development of effective measures to provide steady vital functions in case of disaster.

Experience shows that implementation of effective prevention measures and preparedness can prevent the emergence and development of disaster or substantially decrease its consequences.

If, notwithstanding all disaster prevention measures taken, a disaster happens, it is necessary to undertake as soon as possible measures of reaction, in particular assistance of emergency services and state support to rescuing lives of people, reducing harm to their health, providing public safety and meeting primary needs of the affected population.

Меры по предупреждению катастроф предполагают создание концепции и практические действия по снижению их риска посредством систематической работы, направленной на анализ и контроль причинных факторов катастроф, в том числе через снижение подверженности угрозам, уменьшение уязвимости населения и имущества, разумное управление земельными ресурсами и окружающей средой и повышение готовности к неблагоприятным событиям.

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

- понимание и оценка риска, включая анализ опасностей и анализ уязвимости/потенциала;
- развитие знаний, включая образование, обучение, исследования и осведомленность;
- создание соответствующей институциональной структуры, объединяющей организационные, политические, законодательные действия и действия сообщества;
- разработка и проведение мероприятий по экологическому управлению, землепользованию и планированию на уровне города и страны, защите жизненно важных объектов, применению науки и техники, партнерства и налаживанию контактов, финансовых инструментов;
- создание и четкое функционирование системы предупреждения, включая прогнозирование, мониторинг и информирование;
- поддержание в готовности органов управления, сил и средств, предназначенных в случае катастрофы для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

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

- эффективное и рациональное размещение объектов с точки зрения их природной и техногенной безопасности и безопасности населения;
- повышение технологической безопасности производственных процессов и эксплуатационной надежности оборудования;
- разработку и осуществление инженерно-технических мер по снижению возможных потерь и ущерба от чрезвычайных ситуаций (смягчению их возможных последствий);
- государственный контроль, экспертизу, мониторинг при строительстве и функционировании объектов;
- разработку действенных мер по обеспечению устойчивой жизнедеятельности на случай возникновения катастрофы.

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

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

Emergency measures include:

- establishment of national early warning and notification system;
- analysis, assessment and reports about the damage inflicted by disaster;
- ongoing information to the public;
- searching and rescue works;
- treatment and taking care of victims;
- evacuation of people and animals;
- providing victims with food, water and habitation;
- providing with hygiene and sanitary-prophylactic measures;
- first financial aid to victims;
- clearing away rubbles;
- renewal of communications;
- emergency construction.

Effective management at the stage of urgent reaction involves complex and coordinated actions of state, nongovernmental and private organizations, including international ones.

Rehabilitation and reconstruction after a disaster is putting objects, means of subsistence and conditions of life of the population affected by the disaster, including factors of disaster risk, to their initial state and, if necessary, their improvement. Rehabilitation and reconstruction measures include:

- rehabilitation of basic services and production enterprises;
- rehabilitation of transportation infrastructure;
- housing construction;
- implementation of measures to prevent disaster iteration.

The analysis of information on audits carried out by SAIs in the area of prevention and elimination of consequences of disasters shows that during audits SAIs, as a rule, cover all stages of disaster management: disaster prevention, disaster preparedness, emergency reaction to disasters and elimination of their consequences.

Subjects of the audits conducted in this area, depending on the audit objective and the SAI's mandates include:

- regulations in the field of prevention and elimination of consequences of disasters, including laws, decision of governments, norms of relevant agencies and services;
- national and/or regional strategies in the field of prevention and elimination of consequences of disasters and, special disaster reduction plans;
- special purpose programs in the area of natural and man caused disasters and mechanisms of their implementation;
- financial and material resources, allocated and spent for the purpose of prevention and elimination of consequences of disasters, including humanitarian aid;
- activity of governments, agencies and services in the field of prevention and elimination of consequences of disasters, mechanisms of decision making, allocation of responsibilities and co-ordination between bodies, responsible for prevention, preparedness, reaction and overcoming of disasters consequences.

К мерам экстренного реагирования относят:

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

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

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

- восстановление основных служб и производственных предприятий;
- восстановление транспортной инфраструктуры;
- жилищное строительство;
- принятие мер для недопущения повторения катастрофы.

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

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

- нормативно-правовое регулирование в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, в том числе законы, решения правительств, положения соответствующих органов и служб;
- национальные и/или региональные стратегии в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф и специальные планы снижения риска катастроф;
- целевые программы в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф природного и техногенного характера и механизмы их реализации;
- финансовые и материальные ресурсы, выделенные и израсходованные на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, в том числе гуманитарная помощь;
- деятельность правительств, органов и служб в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, механизмы принятия решений, распределения обязанностей и координации между органами, ответственными за предупреждение, готовность, реагирование и преодоление последствий катастроф.

Part 2. General characteristics and types of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes

All audit activities should be within the SAI's audit mandate (6(i) ISSAI 100).

Audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes are not a separate type of audits. As well as environmental audits ([Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective](#), paragraph 124), they are in the frame of public finance audit – financial audit, compliance audit and performance audit. These types of audits differ from other kinds in the audit subjects, orientation of goals and the assessment criteria for an estimation of performance of tasks. The general approaches and methodology of auditing depend on concrete type of the audit chosen for the best disclosing of put subjects – whether there will be it financial audit, compliance audit, performance audit or comprehensive audit which simultaneously will consider to some extent questions of compliance, legality and performance.

The analysis of audits related to disasters, on which information has been given by SAIs – Task Force members, has shown that the most widespread types of audit are performance audit and comprehensive audit which is comprehensive of elements of financial audit, compliance audit, and performance audit.

2.1. Financial audit

The purpose of a financial audit related to disasters is allowing the auditor to conclude whether the financial reporting of the audit object is prepared, in all essential aspects, according to the conceptual basis for financial reporting. It is necessary to be guided by financial audit standards, in particular INTOSAI Financial audit Guidelines ([ISSAI 1000-2999](#)), and also national standards for conducting financial audits when conducting a financial audit of funds allocated to stages of the prevention of disasters, disaster preparedness, emergency reaction and liquidation of consequences of disasters.

Audit subjects for audits of funds allocated to disasters and catastrophes are the financial reporting, budgetary and off-budget funds, balance sheets, the ledger, other registers and the accounting data, the documentation about purchases, contracts, other primary documents, concerning activities of functions dealing with the prevention of disasters, disaster preparedness, emergency reaction, liquidation of consequences and safety of objects.

Criteria of financial audit in this field, basically, should not differ from criteria of financial audit in general. It is necessary for auditors to give special attention to validity and proper use of the funds allocated to the prevention and liquidation of consequences of disasters.

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

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

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

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

2.1. Финансовый аудит

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

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

Для аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, предметом аудита являются финансовая отчетность, бюджетные и внебюджетные средства, бухгалтерские балансы, главная книга, другие регистры и данные бухгалтерского учета, документация о закупках, контракты, другие первичные документы, в части, имеющей отношение к выполнению функций по предупреждению катастроф, обеспечению готовности, экстренному реагированию, ликвидации последствий и обеспечению безопасности объектов.

Criteria of financial audit in this field, basically, should not differ from criteria of financial audit in general. It is necessary for auditors to give special attention to validity and proper use of the funds allocated to the prevention and liquidation of consequences of disasters.

Besides, probably, it will be necessary for auditors to make a conclusion about reliability of calculations of the future expenses, obligations and assets to make a financial estimate of possible or real consequences of disasters as in case of environmental audits ([Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective](#), paragraph 206).

2.2. Compliance audit

A compliance audit related to disasters aims to estimate activity compliance of the audit object to regulatory legal acts (both national, and international) which regulate the sphere of the prevention, preparedness and liquidation of consequences of both natural and anthropogenic disasters.

When conducting such audits it is necessary to consider current compliance audit standards, such as INTOSAI Compliance audit Guidelines ([ISSAI 4000-4200](#)), and also national standards for compliance audit.

Subject of compliance audit can be:

- Laws, concepts, strategy on maintenance of the prevention of disasters, preparedness, emergency reaction and liquidation of consequences of disasters;
- Regulatory legal acts (positions, statutes) regulating activity of audit object regarding functions on assurance of preparedness, emergency reaction and liquidation of disasters consequences;
- Plans for an emergency situation case;
- Procedure of using of the funds allocated to disasters and catastrophes;
- Procedure of carrying out of purchases;
- Management decisions in sphere of assurance of preparedness, emergency reaction and liquidation of disasters consequences etc.

It is necessary to notice that discrepancy to legislation requirements, incompleteness and inconsistency of regulatory legal acts in this field can result, in case of disaster, in increasing the volume of damage and the number of victims. Therefore the importance (and the price) of even the slightest discrepancy can be very high. The reasonable approach will be to define the norms regulating the audited activity, their weight which will be directly proportional to the scale of possible consequences in case of discrepancy, and depending on this weight, to estimate their importance in planning and carrying out the audit.

A good rule of thumb is compliance audits (as a rule, in a comprehensive audit with performance audit) are the most comprehensive type of audits for estimating the observance of international agreements in the sphere of disasters and catastrophes.

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

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

2.2. Аудит соответствия

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

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

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

- законы, концепции, стратегии по обеспечению предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф;
- нормативно-правовые акты (положения, уставы), которые регулируют деятельность объекта аудита в части функций по обеспечению готовности, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф;
- планы на случай чрезвычайной ситуации;
- порядки использования средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф;
- порядки проведения закупок;
- управленческие решения в сфере обеспечения готовности, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф и т.д.

Следует отметить, что несоответствие требованиям законодательства, непродуманность и несогласованность нормативно-правовых актов в данной области может привести, в случае катастрофы, к увеличению объема ущерба и человеческим жертвам. Поэтому существенность (и цена) даже малейшего несоответствия может быть очень высока. Разумным подходом будет определить для норм, регулирующих проверяемую деятельность, их весомость, величина которой будет прямо пропорциональна масштабу возможных последствий в случае несоответствия, и в зависимости от этой весомости оценивать степень существенности при планировании и проведении аудита.

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

2.3. Performance audit

A performance audit concerning disasters aims to estimate the performance of function fulfilment by state structures in the sphere of the prevention and liquidation of consequences of disasters, the effectiveness and productivity of programs in this field, and also the economy in using funds for disaster preparedness on state, regional and institutional/organizational levels.

During audits it is necessary to consider current performance audit standards, such as INTOSAI Performance audit Guidelines (ISSAI 3000-3100), and also national standards of performance audit.

Performance audit subjects relating to disasters can be:

- The national strategy, specific programs in the field of the prevention and liquidation of consequences of natural and man-caused disasters, and mechanisms of their implementation;
- Mechanisms of decision-making, distribution of duties and coordination between the bodies responsible for the prevention, preparedness, reaction and overcoming of disasters consequences;
- Plans for an emergency situation case;
- The organization of monitoring and forecasting service;
- Mechanisms of risk management;
- The organization of the information and prevention service;
- The organization of life-saving services activity;
- Training programs for personnel and population in case of emergency situations;
- The funds allocated for disaster preparedness of the state ;
- The funds allocated for overcoming the consequences of disasters including expenditure for restoration and reconstruction of infrastructure;

2.4. Comprehensive audit

Comprehensive audit to a greater or lesser extent includes elements of financial audit, compliance audit and performance audit. Such association of different approaches allows considering a question as a whole, to develop an all-round vision of a problem from the point of view of financing, legislation, involved mechanisms of implementation and organizational structures.

2.3. Аудит эффективности

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

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

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

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

2.4. Комплексный аудит

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

Part 3: Peculiarities of an audit on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on best audit practice

3.1. Audit on mitigation and preparedness

The policy of every country and world association must include measures on prevention and liquidation of consequences of disasters. It is necessary for providing the steady development and socio-economic stability of our states. Till recently the majority of the countries tried to lessen risks, related to disasters, paying special attention to measures on consequences liquidation, rehabilitation, providing the basic necessities for the suffering population. Nevertheless, the growth of the number of disasters and the size of the losses caused by them set new problems: prognostication and prevention of disasters, as the analysis of the best practice (materials presented by European public auditor reports and lectures) shows, is for the state far less expensive than liquidation of their consequences and renewal.

Systematic government informing about frequency, intensity and principal reasons of disasters is necessary condition for the efficient prevention of disasters. Arguments called to impel administration to the selection of resources from the state budget on prevention and mitigation of possible consequences and must be convincing and scientifically grounded. Therefore Supreme audit institutions (SAIs), conducting monitoring and control of management processes relating to extraordinary situations, must give special attention to audits in the field of disaster prevention and preparedness to future disasters.

The results of the survey among the task force members and the analysis of audits concerning prevention and liquidation of consequences of disasters, learned that disaster prevention and disaster preparedness are a point of interest of SAIs – members of EUROSAI.

The audits related to disaster prevention can focus on the different levels:

- International level

The purpose of the audits is to observe the implementation of international agreements in the area of prevention and mitigation consequences of natural and man-caused disasters.

It is necessary to define the conduct of these audits, what international agreements in the indicated area were ratified or accepted by the state. The digit-by-digit algorithm of choice of audit themes is described in the document of [The Audit of International Environmental Accords](#) (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2001).

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

3.1. Аудит предупреждения катастроф и обеспечения готовности

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

Необходимым условием эффективного предупреждения катастроф является систематическое информирование правительств об их частоте, интенсивности и основных причинах. Аргументы, призванные побудить администрацию к выделению ресурсов из государственного бюджета на предупреждение и митигацию возможных последствий, должны быть убедительными и научно обоснованными. Поэтому Высшие органы финансового контроля, проводя мониторинг и контроль процесса управления чрезвычайными ситуациями, особое внимание должны уделять аудитам в сфере предупреждения катастроф и обеспечения готовности к будущим катастрофам.

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

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

- Международный уровень

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

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

The audits of observance of international agreements can be conducted as an compliance audit performance or comprehensive audit. The choice of concrete audit depends on the mandate of every SAI.

Basic directions of conduct of these audits could be:

- observance of the laid obligations responsible public institutions within the framework of the international agreements;
- creation of effective mechanisms of realization of implementation of international agreements in area of prevention and liquidation of consequences of extraordinary situations of natural and anthropogenic character;
- efficiency of control activity after the observance of requirements of international agreements.

Practice of audits concerning the fulfilment of commitments within the framework of international agreements in the area of prevention and mitigation of consequences of disasters showed that usually these audit focus on the following objects:

- central institution of executive power, coordinator of measures on fulfilling the commitment of the state within the framework of international agreement;
- central and local institutions of executive power, accountable for providing implementations of requirements of international agreement and introduction of the mechanisms foreseen by them;
- institutions of state administration, the tasks of which are organization of collection, treatment of these supervisions, statistical information, their proper use on national and international levels etc.

For example: [EUROSAI Audit On Climate Change](#), participating members - EUROSAI Working Group on Environmental Auditing.

The aim of this audit was to assess the actions taken in the States of Cooperating SAIs to implement the provisions of the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol to this Convention, Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance within the Community and the requirements of the national legislation in the scope of climate change.

The aim and objectives of this audit were:

- the performance of observations on climate change and its effects;
- actions taken to mitigate climate change;
- forecasts and assessments of the actual anthropogenic greenhouse gas emission and absorption levels;
- reporting on the scope of the actions taken and planned to be taken in order to mitigate climate change and achieved effects of these actions.

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

Основными направлениями проведения данных аудитов могут быть:

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

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

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

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

Целью данного аудита было дать оценку действиям, предпринятым государствами участвующих ВОФК, по выполнению обязательств в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Киотского протокола к данной Конвенции, Директивы 2003/87/ЕС, устанавливающей схемы разрешенной торговли выбросами парниковых газов для стран Евросоюза, и требований национального законодательства в сфере изменений климата.

Масштаб аудита охватывал основные обязательства, касающиеся:

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

Audit «Transboundary movement of wastes among Ukraine, the Slovak Republic and the Republic of Poland in the period from 2004 – 1st half-year of 2007 in light of provisions of the Basel Convention» also touched upon subject of the international level. The audit aimed at evaluating the degree of implementation by Ukraine, the Slovak Republic and the Republic of Poland of provisions of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal, relevant regulations of the European Union and national legislation, in particular:

- delivering the decisions permitting for transboundary movement of wastes and regularity and effectiveness of checks in this field,

- regularity and effectiveness of control activities aiming at detection of incidents of illegal transboundary movement of wastes.

The main directions of this audit that showed results were:

- establishing competent authorities for issuance of decisions on matters related to transboundary movement of wastes, adopting national legislation to the Convention's provisions and proper performance of the procedures for issuance of the permits for international trade of wastes;

- assurance of an effective system of control of the transboundary movement of wastes, specifying the form and course of control of execution of the permits for international trade of wastes;

- activity of the authorities whose competences consisted in issuing the permits for transboundary movement of wastes;

- activity of the authorities whose competences consisted in conducting controls of the transboundary movement of wastes;

- coordination and co-operation between the authorities issuing the permits and the authorities established to control such permits, sufficiency of material-technical facilities of the authorities, which are responsible for control of the transboundary movement of wastes.

Audit covering the flood control preparedness in the Upper Tisza region was about Transboundary Water Agreement entered into by the Government of the Republic of Hungary and the Government of Ukraine. The main questions that were touched in process of carrying out the audit were:

- level of regulation of transboundary water cooperation;

- construction of the flood protection system;

- development concepts in flood protection;

- further development of joint systems of inland water protection, application of unified localisation plans;

- the flood monitoring, alarm and forecasting system;

- joint research relating to flood prevention;

- internationally financed projects, bilateral and multilateral cooperation.

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

- законности выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов, а также законности и эффективности контрольной деятельности, которая осуществлялась в данной сфере,

- законности и эффективности действия контрольных мероприятий, которые применялись с целью выявления случаев нелегальной трансграничной перевозки отходов. Основные направления, которые были рассмотрены в процессе аудита и нашли отражение в Выводах по результатам аудита:

- определение компетентных органов для выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов, приведение национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции, определение процедур выдачи разрешений на международную перевозку отходов;

- создание надежной и эффективной системы контроля, определение форм и способа осуществления контроля над процедурой выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов;

- деятельность органов, в компетенцию которых входит выдача разрешений на трансграничную перевозку отходов;

- деятельность органов, в компетенцию которых входит контроль трансграничной перевозки опасных отходов;

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

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

- налаженность и уровень сотрудничества на приграничных водах;

- наличие противопаводковых систем;

- концепции развития противопаводковой защиты;

- дальнейшее развитие смежных систем внутренних вод, внедрение совместных планов по локализации паводков и наводнений;

- система наблюдения, сигнализации и прогнозирования;

- совместные исследования, связанные с предупреждением паводков;

- проекты международного финансирования, двух- и многостороннее сотрудничество.

Summarizing the experience and results of this audit, the State Audit Office of Hungary specified, that it was useful to apply a top-down approach at this audits, which covered a wide and complex scope with many involved parties. That is, the audit started with the different national strategies, laws and their provisions, requirements, as the supreme level, and then advance ("shift") gradually down to the governance and control systems, the stipulated rules, the services to be provided. At such audits, alignment between two subsequent hierarchical levels should always be checked when "hifting downwards". The top-down principle applies also to organizational hierarchy. One should examine first the governmental level of coordination, regulation, activities and then go down to the "ministries", government sectors and then to the lower-level agencies, institutions.

Except for the affected questions, the international level audits on disasters prevention and preparedness can examine other questions of intergovernmental co-operation, for example, development and realization of intergovernmental co-operation having a special purpose and scientific and technical programs on questions of emergency prevention, including the questions of defence of population, financial and cultural values, environment.

- National level

The purpose of these audits is to evaluate the established national protection system, including organization for overcoming the consequences of natural or man-caused disasters

Audits of this level can cover both the whole national system for prevention and preparedness to disasters and its separate subsystems.

The theme of audit is chosen on the basis of the ranked list of most probable disasters, and depends on probability emergence, amount of resources used on prevention and providing of preparedness of the state, and supposed scale of consequences.

For the performance of the indicated goal SAIs can focus the attention on implementation of the followings tasks:

- estimation of mechanisms of decision making and allocation of duties between institutions, accountable for prevention, preparedness, reacting and overcoming of consequences of disasters;
- estimation of the degree of achievement of results of special purpose public policies and budgetary programs in the field of prevention and preparedness to disasters;
- estimation of expedience, sufficiency, legality of using costs allocated to disaster prevention and preparedness facilities and legality, economy and effectiveness of their use.

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

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

- Общегосударственный уровень

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

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

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

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

- оценка механизмов принятия решений и распределения обязанностей между органами, ответственными за предупреждение, готовность, реагирование и преодоление последствий катастроф;
- оценка степени достижения результатов государственной политики, государственных целевых и бюджетных программ в сфере предупреждения и обеспечения готовности к катастрофам;
- оценка целесообразности, достаточности, законности при выделении средств на предупреждение катастроф и обеспечения готовности к ним и законности, экономности и результативности их использования.

The audit objects can be governments, institutions of central executive power, responsible for the realization of public policies in the area of disaster prevention and preparedness to them reacting and liquidations of disaster consequences, their structural subdivisions, managers and recipients of funds allocated to providing for emergency prevention and response state system.

When examining the separate stages of functioning of the national prevention system and disaster preparedness, the following aspects could be selected as audit themes for this level:

- estimation of the state of planning of measures on prevention of disasters and mitigation of their consequences;
- estimation of the organization and functioning of the system of monitoring and prognostication of disasters at regional and institutional/organizational level;
- estimation of disaster risk management efficiency;
- estimation of the educational and training programs, concerning protection of the population;
- evaluation of the rapid early-warning and intervention system;
- estimation of the financial management of the implementation of measures on prevention of disasters and mitigation of their consequences.

The aim of the audit of National Audit Office of Estonia "Emergency Preparedness of Estonia" was to assess Estonia's preparedness for emergencies resulting from bird flu, an influenza pandemic, extensive marine pollution and transportation accidents involving dangerous chemicals and the functioning of the emergency preparedness system. The National Audit Office is hoping to contribute to improving the preparedness through recommendations for solving the problems.

Availability for emergency preparedness based on criteria:

1. *Is the emergency assessment correct?*
 - 1.1. Has it been identified where, why and when an emergency may occur?
 - 1.2. Is the assessment of the likelihood of the emergency and the extent of its consequences correct?
2. *Are emergency response plans correct?*
 - 2.1. Is the division of roles (who does what how and when) clear?
 - 2.2. Have the resource and service needs to be identified?
 - 2.3. Is the plan regularly assessed, tested and improved?
3. *Have preconditions been created for implementing the plan?*
 - 3.1. Have the required resources (financial, material and human resources) been ensured?
 - 3.2. Have measures been taken for acquiring absent but required resources?
 - 3.3. Are the resources available if required?

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

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

- оценка состояния планирования мероприятий по предупреждению катастроф и митигации их последствий;
- оценка организации и функционирования системы мониторинга и прогнозирования катастроф на региональном и институциональном/ организационном уровне;
- оценка эффективности управления риском катастроф;
- оценка обучающих программ и тренингов, касающихся защиты населения;
- оценка систем раннего оповещения и вмешательства;
- оценка финансового менеджмента при выполнении мероприятий по предупреждению катастроф и митигации их последствий.

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

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

1. *Корректна ли оценка чрезвычайной ситуации?*
 - 1.1. Было ли определено, где, почему и когда может возникнуть чрезвычайная ситуация?
 - 1.2. Была ли корректной оценка вероятности чрезвычайной ситуации и степени ее последствий?
2. *Корректны ли планы на случай чрезвычайных обстоятельств?*
 - 2.1. Есть ли четкое распределение обязанностей (кто, что, как и когда)?
 - 2.2. Были ли определены необходимые ресурсы и службы?
 - 2.3. Регулярно ли оценивается, тестируется и улучшается план?
3. *Созданы ли условия для выполнения плана?*
 - 3.1. Обеспечены ли необходимые ресурсы (финансовые, материальные ресурсы и персонал)?
 - 3.2. Были ли приняты меры для закупки необходимых ресурсов, которых нет в наличии?
 - 3.3. Доступны ли все ресурсы по требованию?

In the Report of National Audit Office of Bulgaria “Audit of the organisation of the activity of the Ministry for Emergency Situations related to consequences elimination of disasters and catastrophes for the period 01.07.2006 to 30.06.2007” the assessment of the expediency and effectiveness of the existing organisation of the activity of the Ministry for Emergency Situations related to consequences elimination of disasters and catastrophes carried out on following criteria:

1. Presence of effective organization in regard to perception of administrative policy, expedience and effectiveness of administrative decisions from point of present resources and tasks, necessary for successful realization of measures on prevention of consequences of natural calamities and failures.

2. Presence of effective organization of workings processes on horizontal and vertical levels for acceptance of preventive measures and their realization (capture of data about potentially dangerous objects, examination of the state of safety, organization of registration and reacting on disasters, system of the early warning and notification, conduction of educational measures and practical employments etc).

3. Accordance to the put aims, foreseen in a current legislation, in the context of their accordance to plenary powers and priorities of MEM measures.

4. Presence of effective co-ordination of activity of responsible structural subdivisions of Ministry and other institutions on prevention of consequences of natural calamities and failures.

The objective of the Audit “Foot and Mouth Disease: Applying the Lessons” of the National Audit Office of the United Kingdom is to examine the progress made by the Department for Environment, Food and Rural Affairs in response to the Report of House of Commons’ Committee of Public Accounts on the 2001 outbreak of Foot and Mouth Disease in:

- minimizing the chances of a future outbreak of Foot and Mouth Disease;
- preventing any future outbreak becoming an epidemic;
- controlling the costs of future outbreaks.

In the process of audit the Department’s preparations for a future outbreak: improved animal health policies to reduce the risk of an outbreak, contingency planning, staff training, the availability of vaccination as an adjunct to culling, improved dialogue with stakeholders and standing arrangements with contractors to make resources available to fight any future outbreak, Department’s disease control strategy, arrangements to control the cost of a future outbreak. The way the Department managed issues remaining from the 2001 outbreak was also investigated: final payments to some contractors remain to be resolved.

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

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

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

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

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

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

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

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

In base of results and experiences of this audit, the National Audit Office of the United Kingdom found that:

- It is useful for such audits to consider lessons learned from similar disasters or catastrophes in other countries, or other types of disasters and catastrophes;
- It is important that audits of disasters and catastrophes take into account views from as many types of stakeholders as possible, not just those who were most obviously affected. In this report, for example, farmers and food shops were the obvious victims but other types of businesses, such as those in the tourist industry, also suffered.

In 2008 the Riksrevisionen (National Audit Office of Sweden) carried out the [Audit "The Government's crisis management and management of society's preparedness for serious emergencies \(2008:9\)"](#).

The assessment was made whether the Government did enough to prevent major emergencies in society and whether the Government had implemented actions to ensure that major emergencies affecting essential functions of society can be managed in a satisfactory way.

The following areas have been examined:

- Preparedness for nuclear accidents
- Safety at hydropower plants
- Management of extensive power failures
- Emergency preparedness of the payment system
- Pandemic preparedness
- Safety of drinking water supply

The overall audit issues have been broken down to the following questions:

Government control through allocation of responsibilities and the objectives and requirements

1. Has the Government designed responsibilities and forms of collaboration for agencies, municipalities and private operators, so that society can adequately prevent and manage serious incidents that could lead to a social crisis?

2. Has the Government laid down clear objectives and requirements of society's ability to prevent and manage serious social crises?

Government control through monitoring, evaluation and action

3. Has the Government ensured that the responsible authorities have carried out risk and vulnerability analysis that provides the conditions for a good ability for society to prevent and manage serious crises of important social functions?

4. Has the Government set an effective process to analyze and address the threats at the national level to important social functions?

5. Does the Government have the basis, through monitoring and supervision, for assessing preparedness in the examined important social functions?

The Government's own emergency preparedness and crisis management

6. Is the Government prepared to deal with wide social crises?

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

- полезно для проведения таких аудитов учесть уроки, полученные во время подобных катастроф в других странах, или во время катастроф других типов;
- важно, чтобы аудиты катастроф, по возможности, учитывали мнение множества различных участников, а не только непосредственно пострадавших. В этом отчете, например, непосредственными пострадавшими были фермеры и продуктовые магазины, однако, представители других профессий, таких как туристическая индустрия, тоже были задействованы.

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

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

Были рассмотрены следующие области:

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

Общие вопросы аудита были разбиты на следующие вопросы:

Государственный контроль посредством распределения обязанностей, а также задач и требований

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

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

Государственный контроль в области мониторинга, оценки и действий

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

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

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

Готовность правительства к чрезвычайным ситуациям и кризис-менеджмент

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

During the audit's conduct SAIs can run into the problem of receipt, by treatment and further publication of information which is state secret (in the field of civil defense, protecting from terrorism etc.) or confidential information. This information requires the special attention and, possibly, guarantees from the side of the auditors concerning the non-inclusion of this information in a report or including of confirmative information only in a generalized way.

- Regional level

In principle, the aims and tasks of these audits can be identical to the aims and tasks of audits at the national level.

The analysis of reports on results of these audits selected the following basic audit objects at this level:

- central institution of executive power, accountable for guidance and control in the studied area;
- institutions, controlled by the central institution of executive power, implementing measures on warning and mitigation of consequences of natural and anthropogenic disasters at regional level;
- local authorities controlled by the regions.

It is possible when conducting this type of audit to take an audit question, which concern the border-line regions of a few states.

In 2006 the Supreme Audit Institution of the Republic of Hungary, the Republic of Slovenia and the Republic of Austria carried out the [Co-ordinated audit of environment and nature protection in the three-border-region of Hungary, Slovenia and Austria](#). The main objectives were to address:

- the quality of rivers, groundwater, soil and natural habitats,
- the situation of sewage disposal,
- the effectiveness of the measures taken by the authorities to foster environment and nature protection, and of the application of funds,
- deficiencies and need for further measures.

In the audits special emphasis was given to the transboundary cooperation of the competent authorities of the three countries in the field of environment protection.

The State Audit Office of Hungary, based on results of the audit, showed that emphasis must be placed on auditing the efficiency of preventive measures, "systems". They include the improvement of weather forecasting systems, the establishment of flood forecast facilities in cooperation between several countries, and the actions to identify or prevent the pollution of rivers across the borders, through joint measures of water quality and the timely exchange of data. Another priority issue is to audit actions that help (in the long run) to retain, develop and maintain/update the "flood management toolkit" including machinery, human resource, the competence of the human resource, etc.

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

- Региональный уровень

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

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

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

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

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

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

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

Государственный аудиторский офис Венгрии, основываясь на результатах данного аудита, подчеркнул, что основное внимание должно быть уделено аудитам эффективности превентивных мер и систем, таких как усовершенствование системы прогнозирования погоды, установка совместными усилиями нескольких стран оборудования для прогнозирования наводнений и деятельность по определению и предотвращению разлива рек, включая измерения качества воды и регулярный обмен данными. Другим приоритетным направлением является аудит деятельности, которая в конечном счете способствует сохранению, развитию и модернизации «средств управления наводнениями», включая оборудование, персонал и его компетентность.

In 2011 Bulgarian National Audit Office carried out the Audit on Project "Protection of the population and risk prevention regarding landslides in Rodopy municipality", financed through the Operational program "Regional development".

The object of the audit was Rodopi municipality – the recipient of the grant contract. Municipality of Rodopi is a legal entity, the chief funds administrator and administrative unit of local self-government.

The aim of the audit was to evaluate the compliance of managerial decisions with a respective legislation in the implementation process of the Project "Protection of the population and risk prevention regarding landslides in Rodopy municipality" and to evaluate the effectiveness of established financial management and control system.

The main focus of the audit was to examine the efficiency of project management mechanism, accountability and publicity system, the established monitoring and control system and the compliance with Procurement legislation.

- Institutional/organizational level

Emergency relating to one specific object can become a disaster of national scale. The prime example of it is the Chernobyl disaster.

The purpose of this audit is to estimate of the state of object from point of warning of origin of possible natural or anthropogenic disaster. This purpose can be the unique purpose of audit, but, frequently, this estimation is to one of sub aims at the general estimation of legality and efficiency of activity of object of audit and use of facilities on implementation of his functions and tasks.

These audits can focus on the following aspects:

- estimation of accordance to activity of object to the requirements of nature protection legislation and norms of technical regulation and accident prevention;
- estimation of influence degree of object on a natural environment and vital functions of people;
- estimation of efficiency, plenitude and validity of measures on the guard of natural environment and achievement of the required strength security, which are conducted on an object.

In addition, at the audit of concrete object it is expedient to give the estimation of public institution's activity, carrying out control and supervision after the state of object safety.

The audit objects could be chosen from a list of so-called "hot points" (critical infrastructure), taking into account their priorities from a point of view of magnitude and possible effects on people's health and state environment:

- objects presenting an increased danger, which can cause both natural and anthropogenic disasters (objects of energy, oil and gas pipelines, chemical factories, grounds of wastes, tailing dump, sludge collectors, soldiery bases etc.);

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

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

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

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

- Институциональный/организационный уровень

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

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

Эти аудиты фокусируются на следующих аспектах:

- оценка соответствия деятельности объекта требованиям природоохранного законодательства и нормам технического регламента и техники безопасности;
- оценка степени влияния объекта на окружающую природную среду и жизнедеятельность людей;
- оценка эффективности, полноты и обоснованности мероприятий по охране окружающей природной среды и достижению требуемого уровня безопасности, которые проводятся на объекте.

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

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

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

- vital-important objects (significant ecosystems, tunnels, weirs, stations of water supply points etc.).

In every country as a rule the list of "hot points" is formed by national experts on the basis of official monitoring.

Analyses of major industrial accidents made by United Nations Environment Programme (*Global environment outlook-3*) indicate that component failure and operator error are the two most common immediate causes but the dominant underlying causes identified were poor safety and environmental management. The age of process plants is a further factor as the probability of "wear-out" failure increases with age. Lack of expenditure on safety and environmental management, and operating plants past their design life, are often a result of pressure from shareholders wishing to increase profitability, although this may result in major losses in the long run. However, they also reveal gaps in regulation and monitoring.

In addition, when analyzing risks it is necessary to take into account as for "hot points", that not only the above-stated anthropogenic factors but also natural threats can cause disasters, such as displacement of soil, floods etc.

3.2. Audit of the emergency response phase

Audits, that provide an assessment of the actions and financing at the stage of the emergency response to disaster, cover often additionally any stage of preparedness, or stage of recovery from the disaster effects.

The purpose of an audit of the emergency response phase can be:

- Assessment of revenue transparency to carry out activities and its proper and efficient use during or immediately after a disaster, including rescue and other urgent work to halt acts of hazards, rescue of life and the preservation of human health, as well as the localization of emergencies anthropogenic and natural character;
- Assessment of the legality and effectiveness of government's actions, central and regional authorities in charge of emergency situation response.

In addition, one of the auditor's problems can be the evaluation of the effectiveness and feasibility of the measures taken to prevent the occurrence of disasters and to mitigate their consequences, including plans for emergencies, analysis of shortcomings of such measures in a real-life environment. Therefore, it is logical that the recommendations resulting from these audits are aimed at improving the degree of prevention and preparedness for future disasters.

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

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

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

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

3.2. Аудит этапа экстренного реагирования

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

Целью аудитов этапа экстренного реагирования может быть:

- оценка прозрачности поступлений и их целевого и эффективного использования во время или непосредственно после катастрофы на проведение мероприятий, включающих аварийно-спасательные и другие безотлагательные работы, направленные на прекращение действия опасных факторов, спасание жизни и сохранение здоровья людей, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций техногенного и естественного характера;
- оценка законности и эффективности действий правительств, центральных и региональных органов, ответственных за реагирование в чрезвычайных ситуациях.

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

One of the problems that auditors may face is getting access to classified information, which is a state or commercial secret that requires a guarantee from the auditors of not including this information in the report or the inclusion of confirm data only in aggregated form.

Special report No 3/2008 of European Court of Auditors "The European Union Solidarity Fund: how rapid, efficient and flexible is it?" answers the following questions:

- (a) Did the Fund provide a rapid response to the applicants, i.e. states or regions affected by a disaster? (How much time did it take from the disaster to the payment of aid? What factors account for variation in time taken for obtaining aid from the Fund? Can the time actually taken be regarded as showing that the Fund provided a rapid response to the applicants?);
- (b) Was the aid granted efficiently? (Correlation of total cost of managing the Fund and aid granted);
- (c) Was the Fund's response to applicants flexible without compromising the principle of equitable treatment? (How are regional disasters treated by the Fund? Does the grant calculation principle compromise the fair treatment of grants allocated to regional disasters?);
- (d) Are applicants satisfied with the Fund? The audit was mainly carried out through interviews, file examination at the Commission and analysis of the data collected. In addition, the Court carried out an electronic survey by addressing questionnaires to the 37 applicants out of 41 in 17 states that had sought aid from the Fund.

The main questions addressed by Special report No 3/2006 of European Court of Auditors "The European Commission Humanitarian Aid Response to the Tsunami" are:

- (a) Was the Commission's response to the tsunami sufficiently rapid and appropriate?
- (b) Were DG ECHO's (Directorate-General of European Community Humanitarian Aid Office) actions effectively coordinated with those of other Commission services, international organizations and other countries?
- (c) Were DG ECHO's monitoring and control procedures designed to ensure that projects implemented by partners were relevant, timely and efficiently implemented?
- (d) Did projects implemented by DG ECHO's partners achieve their expected results and were short-term rehabilitation actions adequately sustainable?

The audit was based on an examination of documentation, on interviews, on on-the-spot visits and on a review of other audits and evaluations. DG ECHO's management, monitoring and control systems were assessed at HQ level and corroborated by visits to DG ECHO's field offices, partners and projects in Sri Lanka and Indonesia.

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

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

- (a) Обеспечивает ли Фонд быстрое реагирование своим заявителям, в том числе, государствам или регионам, которые потерпели от катастрофы? (Сколько времени проходит с момента катастрофы до получения помощи? Какие факторы объясняют различия во времени, затраченном на получение помощи из Фонда? Показывает ли фактически затраченное время, что Фонд обеспечил быстрое реагирование на заявки о получении помощи?);
- (b) Было ли предоставление помощи эффективным? (Соотношение между общей стоимостью расходов на управление Фондом и суммой предоставленной помощи);
- (c) Было ли реагирование Фонда на поданные заявления гибким в рамках соблюдения принципа беспристрастной обработки? (Как Фонд реагирует на региональные катастрофы? Не ставит ли принцип расчета грантов под сомнение справедливое рассмотрение грантов, выделенных на региональные катастрофы?);
- (d) Довольны ли заявители деятельностью Фонда? Аудит был проведен посредством интервью, изучения документов Европейской Комиссии и анализа собранных данных. Кроме того, был проведен электронный опрос 37 заявителей из 41 в 17 государствах, которые обращались в Фонд за помощью.

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

- (a) Было ли реагирование Европейской Комиссии на цунами достаточно быстрым и надлежащим?
- (b) Были ли действия Генерального Директората Службы оказания гуманитарной помощи Европейской Комиссии (DG ECHO) эффективно скоординированы с действиями других служб Европейской Комиссии, международных организаций и других стран?
- (c) Были ли DG ECHO разработаны процедуры, гарантирующие, что проекты, реализованные партнерами, были выполнены компетентно, своевременно и эффективно?
- (d) Достигли ли проекты, реализованные партнерами DG ECHO, ожидаемых результатов и были ли действия, направленные на реабилитацию, экологически безопасными?

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

Report on the results of a joint audit “Lessons on accountability, transparency and audit of Tsunami-related aid”, carried out by members of the Task Force regarding the transparency, accountability and audit of disaster-related aid wanted to answer the following question: What can we learn from the Tsunami case and other disasters regarding transparency, accountability and audit to be better prepared for another disaster?

This audit encompasses a variety of issues: complexity of aid sector; lack of transparency and overview of Tsunami-related aid on international and national level; lack of single information in aid coordination databases and in accountability documents of governments, NGOs and international organisations; accountability and audit mandates; lack of audit cooperation and coordination; added value of using geographical data in auditing disaster-related aid.

The report identified issues on which the donor and recipient of disaster-related aid would be guaranteed and that may be the audit criteria:

- Has the aid pledged been provided (trust)?
- Has the aid provided been spent on its intended purpose (regularity)?
- Has the aid provided been spent in the most efficient way (efficiency)?
- Has the aid provided has been spent in the most effective way (effectiveness)?

The objective of the Audit “The UK’s Response to the South Asia Earthquake” of the National Audit Office of the United Kingdom was to examine the effectiveness of the Government response, and its working with the Disasters Emergency Committee (DEC) and organizations receiving funding from them.

National Audit Office conducted interviews and reviewed documentation relating to the earthquake response for a sample of DEC Members. The main areas covered by interviews were planning, operations (including procurement, logistics and DFID (Department for International Development) funded flights), financial management and evaluation. Auditors conducted interviews with staff from DFID’s Conflict, Humanitarian and Security Department and reviewed relevant documentation including policy guidelines and evaluations of the earthquake response, financial and narrative reports submitted to DFID by DEC members who also received DFID funding.

A field visit to Pakistan was conducted. Interviews were held with representatives from Department for International Development Pakistan, DEC Members, the Government of Pakistan, United Nations.

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

Данный аудит охватывал множество вопросов: сложность сектора, связанного с помощью; отсутствие информационной прозрачности и контроля помощи, связанной с цунами на международном и национальном уровнях; отсутствие единой информации в базах данных координации помощи и отчетности правительств, неправительственных и международных организаций; подотчетность и полномочия на проведение аудита; отсутствие взаимодействия и координирования при проведении аудита; дополнительная выгода от использования географических данных в аудитах помощи, связанной с катастрофами.

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

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

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

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

Была осуществлена поездка в Пакистан, где состоялись интервью с представителями Министерства международного развития Пакистана, членов DEC, правительства Пакистана, Организации Объединенных Наций.

In an audit of emergency response cannot be disregarded the risk of corruption in humanitarian assistance. The research of [Transparency International](#), in particular [“Preventing Corruption in Humanitarian Operations”](#), [“Preventing Corruption in Humanitarian Assistance”](#), [“Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action”](#) and others can be extremely useful for auditors to determine the factors that may indicate corruption.

3.3. Audit of the rehabilitation and reconstruction phase

Audits of the recovery and reconstruction phase are, usually, the logical continuation of the audit of the emergency response phase. Its main goals are:

- Assessment of the legality, effectiveness, efficiency and economical use of funds for rebuilding of the country or the affected area after the disaster (rehabilitation and reconstruction of buildings, rehabilitation of transport infrastructure, etc.);
- Assessment of the effectiveness and legality of the authorities responsible for recovery after disaster;
- Assessment of the effectiveness and efficiency of programs aimed at rehabilitation and reconstruction after disaster.

In addition, they may include research, as the lessons learned in overcoming the disaster were taken into account, to enhance preparedness for future disasters and reducing risk factors.

In the field of rehabilitation and reconstruction after disaster there is a high probability of corruption risks, which the auditors must take into account in planning and conducting audits of this stage.

Being aware of the need to eliminate the consequences of the accident at the Chernobyl Nuclear Plant, to increase the ecological and radiation safety in Europe and to tackle efficiently the problems around transformation the Shelter Object into an environmentally safe system, the Supreme Audit Institutions of Ukraine, Germany, Switzerland, Poland, Russian Federation, Slovak Republic and European Court of Auditors carried out the [International Coordinated Audit of Chernobyl Shelter Fund](#). Audit objective: to establish actual state of affairs regarding legal, organizational and financial support of ChNPP (Chernobyl Nuclear Plant) decommissioning and transforming destroyed ChNPP Unit 4 into an environmentally safe system.

The audit focused on the following issues:

- review of national contributions and donations allocated to the Chernobyl Shelter Fund on execution of the Agreements on contributions;
- analysis of the Donor Assembly's activities in part of efficient control over Fund's operations;
- analysis of annual EBRD financial reports submitted to the Donor Assembly members.

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

3.3. Аудит этапа восстановления и реконструкции

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

Своей основной целью они ставят:

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

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

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

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

Аудит был посвящен следующим вопросам:

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

The main vectors, that were reviewed during the audit and were reflected in the conclusions of the audit, are:

- the state of intergovernmental cooperation regarding the establishment of the Chernobyl Shelter Fund;
- Fund's replenishment by relevant financial contribution;
- Ukraine's activities toward the ChNPP decommissioning;
- providing of execution of the works incorporated into the Shelter Implementation Plan on a timely basis, as well as appropriate financing volumes, in particularly the completion of the Liquid radioactive waste treatment plant, the Intermediate spent fuel storage facility (ISF-2), the Industrial complex for solid radioactive waste management designed for solid radioactive waste removal, processing, packing and temporary storage;
- the level of management concerning international technical assistance of funds allocated through EBRD for ChNPP decommissioning and transformation of destroyed Unit 4 into an environmental safe system;
- the Donor Assembly's activities as concerns the efficient control over the Fund's operations and in verifying the effectiveness of measure execution.

The Accounting Chamber of the Russian Federation controls the use of budgetary funds allocated to the elimination of consequences of the Chernobyl disaster in three stages:

- Preliminary control during the preparation of the federal budget of the Russian Federation draft for the next few years. They checked the volume of budget funds to eliminate the consequences of the Chernobyl accident in the draft budgets for the following years, and their compliance with the instructions of the Program "Overcoming the consequences of radiation accidents until 2010".
- Monitoring during the execution of the Russian Federation federal budget this year. They checked the timing and rhythmicity of funding of the budget approved for the year, based on the quarterly report of the Ministry of Finance of the Russian Federation and government customers of the Program.
- follow-up validation of the federal budget of the Russian Federation over the past year, as well as conducting directly inspections of public funds allocated for elimination of consequences of the Chernobyl disaster to the government customers and recipients of the Program funds.

Control criteria:

- Completeness and timeliness of funding for the elimination of consequences of the Chernobyl accident and their compliance with instructions of the Program;
- Compliance with regulations at the conclusion of public contracts for works, services and supply of machinery and equipment;

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

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

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

предварительный контроль при подготовке проекта федерального бюджета Российской Федерации на следующие годы. Проверяются объемы бюджетных средств на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС, предусмотренных в проекте бюджетов на следующие годы, и их соответствие заданию Программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года».

текущий контроль в ходе исполнения федерального бюджета Российской Федерации текущего года. Проверяется своевременность и ритмичность финансирования объемов, утвержденных бюджетом на соответствующий год, на основании квартальной отчетности Министерства финансов Российской Федерации и государственных заказчиков Программы.

последующий контроль при проверке исполнения федерального бюджета Российской Федерации за истекший год, а также при проведении проверок использования государственных средств, выделенных на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС непосредственно у государственных заказчиков Программы и получателей этих средств.

Критерии контроля:

- полнота и своевременность финансирования расходов на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС и их соответствие заданию Программы;
- соблюдение нормативных правовых актов при заключении государственных контрактов на выполнение работ, оказание услуг и поставки техники и оборудования;

- Compliance with the Program task dates for commissioning of facilities and equipment;
- Compliance with executed building work, delivering equipment, primary accounting documents
- Achievement of Program goal, as well as their performance in quantitative terms.

In 2011 the Accounts Chamber of Russian Federation carried out [Control of the targeted and efficient use of the federal budget, allocated to the implementation of the Federal Task Program "Overcoming the consequences of radiation accidents until 2010"](#) .

The purpose of the Program "Overcoming the consequences of radiation accidents until 2010" was to overcome the consequences of the Chernobyl accident, accident on production association "Mayak" in 1957 and discharges of radioactive waste into the Techa river in 1949-1956.

The assessment of the performance and efficiency of the budget spending was based on the following indicators:

- the proportion of people exposed to radioactive exposure, received hospital care;
- the proportion of people exposed to radioactive exposure, received consultative medical care;
- decrease in the average area of forest fires in the areas of exclusion and resettlement;
- increase in the forest area, returned to the economy.

In addition, using the experience of thematic reviews of budget funds allocated to the emergencies and their consequences elimination, the Accounts Chamber of Russian Federation has been developed such evaluation criteria:

- availability and adequacy of regulatory support the functioning of the executive branch at all levels, subjects in the field where the emergency occurred;
- level of preparedness of forces and resources for action in particular circumstances as well as for the consequences elimination of the emergencies;
- level of logistical support of special forces carrying out their functions in emergency situations;
- adequate and timely financial resources for providing financial assistance to the victims, rebuilding and reconstruction of the infrastructure;
- the timeliness of decision-making by public authorities to ensure the rescue, the termination of the hazards, the location of zones of emergencies, saving lives and preserving health.

- соответствие заданиям Программы сроков ввода в эксплуатацию объектов и оборудования;
- соответствие выполненных работ по строительству объектов, поставки оборудования заключенным контрактам и данным первичных бухгалтерских документов;
- достижение целей, предусмотренных Программой, а также их выполнение в количественных показателях.

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

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

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

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

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

- наличие и достаточность нормативно-правового обеспечения функционирования органов исполнительной власти всех уровней, субъектов хозяйствования в той сфере, где произошла чрезвычайная ситуация;
- степень готовности сил и средств для действий в особых условиях, а также при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- уровень материально-технического обеспечения специальных подразделений, выполняющих свои функции в условиях чрезвычайных ситуаций;
- достаточность и своевременность выделения финансовых ресурсов для оказания материальной помощи пострадавшим, восстановления жилья и инфраструктуры;
- своевременность принятия решений органами государственной власти по обеспечению аварийно-спасательных работ, по прекращению действия опасных факторов, локализацию зон чрезвычайных ситуаций, спасение жизни и сохранение здоровья людей.

The key questions addressed by Special report No 6/2008 of European Court of Auditors “European Commission rehabilitation aid following the tsunami and hurricane Mitch” with the objective of assessing the Commission’s performance in managing rehabilitation aid following Hurricane Mitch and the tsunami are as follows:

- (a) Did the Commission adequately identify the rehabilitation needs of those affected by disasters?
- (b) Do Commission procedures ensure that aid is implemented in a timely and efficient manner?
- (c) Have projects achieved their expected results including satisfactory links with short-term relief and longer-term development?

The aim of the Audit “Funds provided for remedies of the transport infrastructure damages caused by the 2002 flood” of Supreme Audit Office of the Czech Republic was to examine management of funds provided from the state budget and the State Fund of Transport Infrastructure for reconstruction programs at 22 audited entities during period from 2002 up to the conclusion of the audit. The audit covered 105 projects, i.e. 18% of all remedy projects in railway, road and water transport infrastructure.

Summarizing the experience gained during the audit, the auditors focused on the high risks of misuse of funds (funds dedicated for remedying flood damages may be also used for reconstruction of damages, which were caused by poor repairs and maintenance); the approving of the projects without satisfactory documentation and without reviewing whether they met the determined binding parameters.

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

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

Целью аудита Высшего аудиторского офиса Чешской Республики «Средства, выделенные на восстановление транспортной инфраструктуры, поврежденной наводнением 2002 года» было исследование управления средствами, выделенными из государственного бюджета и Государственного фонда транспортной инфраструктуры на программы реконструкции 22 объектов. Аудит охватывал 105 проектов, т.е. 18% всех проектов, направленных на ликвидацию повреждений в железнодорожном, автомобильном и водном транспорте.

Обобщая опыт, полученный при проведении аудита, аудиторы акцентировали внимание на высоких рисках нецелевого использования средств (средства, выделенные на устранение последствий наводнений, могут использоваться для реконструкции повреждений, вызванных некачественными ремонтными работами и техническим обслуживанием); утверждения проектов без необходимых документов и проверки на соответствие определенным параметрам.

Part 4. Peculiarities of conducting a cooperative audit

The results of the survey conducted among the members of the Task Force of EUROSAI show that many audits in the area of prevention and liquidation of disaster consequences are international, which confirms both the transboundary nature of disaster effects and the need for joint, coordinated action by governments in the same area and shared control over the impact of these actions, effectiveness and legality of the use of appropriated funds. International audits can be divided into the following types:

1) Audits of compliance with international agreements covering environmental issues, cooperation in the prevention and elimination of consequences of natural and anthropogenic disasters, nuclear and industrial safety, the fight against terrorism.

An International audit of this type can be carried out, even by countries that do not have common borders, if there are intergovernmental agreements on the prevention and elimination of consequences of disasters.

Examples of this type of audit are the following audits that have been mentioned in Section 3:

- [EUROSAI Audit On Climate Change](#) about the implementation of the provisions of the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol to this Convention, Directive 2003/87/EC, which was attended by SAIs - members of EUROSAI Working Group on Environmental Auditing;

- [Audit "Transboundary movement of wastes among Ukraine, the Slovak Republic and the Republic of Poland in the period from 2004 – 1st half-year of 2007 in light of provisions of the Basel Convention"](#) about the implementation of the provisions of the Basel Convention on the control of transboundary movement of hazardous wastes and their disposal, relevant regulations of the European Union and national legislation;

- [Audit covering the flood control preparedness in the Upper Tisza region](#) about the implementation of the Transboundary Water Agreement entered into by the Government of the Republic of Hungary and the Government of Ukraine.

2) Audits concerning the prevention and elimination of consequences of disasters, where the scope covers the border regions of several states. Although these audits may also include verification of compliance with international treaties, the issues raised by them usually go beyond that.

Examples of this type of audit are the following audits:

- [Parallel audit of the use of budgetary funds and other funding sources allocated to the regulation, protection, study and reproduction of aquatic biological resources and environmental security in the Azov-Black Sea basin fisheries](#), carried out within the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

Раздел 4. Особенности проведения международного аудита

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

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

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

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

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

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

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

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

Примерами аудитов данного вида могут быть следующие аудиты:

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

The purpose of this audit was to determine the actual situation regarding the implementation of international agreements and projects in the field of regulation, protection, study and reproduction of aquatic biological resources and environmental security in the Azov-Black Sea basin fisheries, as well as monitoring and evaluating the effectiveness of using public funds for these purposes.

The audit objects were state executive authorities of the Russian Federation and Ukraine, carrying out state regulation and control of fisheries and environmental security in the Azov-Black Sea basin, research organizations, companies and organizations - recipients of public funds.

The following overall issues for the parallel audit were identified:

- Compliance with international treaties, laws and other regulations governing the monitoring and supervision of aquatic biological resources and their habitats, the management, conservation, research, preservation and reproduction of aquatic biological resources and their habitat, as well as environmental safety ;
- Assessment of marine biological resources of the Azov-Black Sea basin;
- Distribution and development of quotas of aquatic biological resources allocated in 2008 for commercial fishing, fisheries research and monitoring purposes and for fish farming, breeding and acclimatization of marine biological resources;
- Effectiveness of public administration in implementation of Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Ukraine on cooperation in fisheries from 24 September 1992, including the decision of the Russian-Ukrainian Commission on Fisheries in the Azov Sea;
- Efficient use of public funds allocated to the management, protection, study and reproduction of aquatic biological resources and environmental security in the Azov-Black Sea basin fisheries.
- **Co-ordinated audit of environment and nature protection in the three-border-region of Hungary, Slovenia and Austria** (this example was already mentioned in Section 3);

3) Audits on the provision of humanitarian assistance and development assistance to eliminate the impact of disasters.

As an example, we can cite the report on the results of the joint audit *“Lessons on accountability, transparency and audit of Tsunami-related aid”*, carried out by members of the Task Force regarding the transparency, accountability and audit of disaster-related aid.

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

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

Были определены следующие общие вопросы параллельной проверки:

- соблюдение международных договоров, законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, рациональным использованием, охраной, изучением, сохранением и воспроизводством водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также обеспечением экологической безопасности;
- оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна;
- распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных в 2008 году для осуществления промышленного рыболовства, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, а также в целях рыбководства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;
- эффективность деятельности государственных органов управления по выполнению Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года, в том числе решений Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море;
- эффективность использования государственных средств, выделяемых на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне;
- **Совместный аудит по вопросам охраны окружающей среды и сохранения природы в приграничной области Венгрии, Словении и Австрии** (этот пример был уже рассмотрен в Разделе 3).

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

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

Some features of this audit are the complexity of aid flows and differences in mandates, SAIs who usually have not the authority to audit private funds, and, as noted in the Report on the results of this audit, the transition of assistance between source and destination making it unclear whether aid is still public or whether it is private or mixed, and who has the authority to audit them.

Useful tips and guidelines

Detailed guidelines of audits of international treaties on environmental protection is presented in the directory of the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [“How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords”](#). The primary objectives of this booklet are to define the approaches by which these audits might be carried out i.e. concurrent, joint or co-ordination, outline the advantages and disadvantages of each type of audit, outline the general nature and methodology of each type of audit. It should be noted that the Directory pays attention not only to international agreements on the environment, but also to other instruments, most of its provisions are general in nature, without specific reference to the Environmental Auditing Working Group, and therefore its study and appropriate application of knowledge and experience can be extremely useful for audits of treaties in the area of prevention and elimination of consequences of disasters.

The paper of the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing [“Cooperation Between Supreme Audit Institutions: Tips and Examples for Cooperative Audits”](#) provides information and ideas on how to make cooperation work between Supreme Audit Institutions effectively. Reflecting the real-world experience of practitioners from some 29 SAIs, the paper provides practical advice and tips through each phase of the audit cycle. While the examples in this paper are drawn from cooperative environmental audits, the tips have been generalized to make them broadly applicable to cooperative audits of any topic.

Recommendations for international audit and cooperation between SAIs reflected in the [GOOD co-operation PRACTICE GUIDE for audit activities based on experience gained by SAIs in the Candidate Countries and the European Union](#) developed by the Joint working group on audit activities. This Guide also contains a basic practical check list of the key requirements for good co-operation and a list of lessons learned drawn from a series of case studies in six different actual audit scenarios.

The carrying out of international audits requires harmonization of various practices and methods of conducting audits in the participating SAIs, of the terms set in national legislation and everyday life of the countries. Exchange of experiences, that are necessarily part of an international audit, helps to develop methodologies by SAIs - participants go beyond the habitual and established, to develop new forms and methods of cooperation.

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

Полезные советы и рекомендации

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

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

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

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

List of materials and papers used in developing Good Practice Recommendations

1. Analysis of questionnaire results of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.
2. UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction.
3. Report of United Nations Environment Programme «Global environment outlook - 3».
4. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters (HFA) (Final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6)).
5. Inter-Agency Contingency Planning Guidelines For Humanitarian Assistance (UN Inter-Agency Standing Committee (IASC)).
6. Documents posted on the site Disaster Response Preparedness Toolkit (OCHA),
7. Documents posted on the site International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR).
8. Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing).
9. The Audit of International Environmental Accords (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing).
10. Preventing Corruption in Humanitarian Operations (Transparency International).
11. Preventing Corruption in Humanitarian Assistance (Transparency International).
12. Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action (Transparency International).
13. How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing).
14. Cooperation Between Supreme Audit Institutions: Tips and Examples for Cooperative Audits (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing).
15. GOOD co-operation PRACTICE GUIDE for audit activities based on experience gained by SAIs in the Candidate Countries and the European Union (Joint working group on audit activities).

Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций

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

