



## **Performance Report of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters And Catastrophes for 2009-2011**

---

**Отчет о результатах  
деятельности специальной  
группы EUROSAI по аудиту  
средств, выделенных на  
предупреждение и  
ликвидацию последствий  
катастроф за 2009-2011 годы**





Рахункова палата України  
Accounting Chamber of Ukraine

**EUROSAT TASK FORCE SECRETARIAT  
СЕКРЕТАРИАТ СПЕЦІАЛЬНОЇ ГРУППИ EUROSAT**

**PERFORMANCE REPORT  
OF THE EUROSAT TASK FORCE ON THE AUDIT OF  
FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND  
CATASTROPHES  
FOR 2009-2011**

**ОТЧЕТ  
О РЕЗУЛЬТАТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSAT ПО АУДИТУ  
СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И  
ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ  
ЗА 2009-2011 ГОДЫ**

This publication is available at the Accounting Chamber of Ukraine website

Chair of EUROSAI Task Force – The Accounting Chamber of Ukraine

Chairman Dr. Valentyn Symonenko  
Address: The Accounting Chamber of Ukraine  
7 M. Kotsyubynskogo Str.  
01601, Kyiv-30, Ukraine  
Tel: +38 044 235-43-47  
Fax: +38 044 234-20-30  
ird@ac-rada.gov.ua  
<http://www.ac-rada.gov.ua>

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

Photos: The Accounting Chamber of Ukraine and The Accounting Chamber of Russian Federation

You can order this document at EUROSAI Task Force Secretariat  
Tel: +38 044 235-43-47  
Fax: +38 044 234-20-30  
ird@ac-rada.gov.ua

Данная публикация доступна на интернет-странице Счетной палаты Украины

Председатель Специальной группы EUROSAI – Счетная палата Украины

Председатель Д-р Валентин Симоненко  
Адрес: Счетная палата Украины  
ул. М. Коцюбинского, 7  
01601, Киев-30, Украина  
Тел: +38 044 235-43-47  
Факс: +38 044 234-20-30  
ird@ac-rada.gov.ua  
<http://www.ac-rada.gov.ua>

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

Фотографии: Счетная палата Украины и Счетная палата Российской Федерации

Вы можете заказать этот документ в Секретариате Специальной группы EUROSAI  
Tel: +38 044 235-43-47  
Fax: +38 044 234-20-30  
ird@ac-rada.gov.ua

## CONTENTS

<b>Welcoming address of the Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine</b>	<b>7</b>
<b>Membership of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes</b>	<b>9</b>
<b>General results</b>	<b>11</b>
<b>1. Resolution of VII EUROSAI Congress on the Establishment of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes</b>	<b>21</b>
<b>2. Terms of Reference of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes</b>	<b>25</b>
<b>3. Work Plan of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes for 2009-2011</b>	<b>31</b>
<b>4. Information and research component in the work of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes</b>	<b>39</b>
4.1. Analysis of questionnaire results of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes	39
4.2. Website and logo of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes. Development and purpose	69
4.3. Audits of natural and man-caused disasters and catastrophes: database, common approaches and findings	75
<b>5. Audits facilitation</b>	<b>93</b>
5.1. Follow-Up of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund	93
5.2. Results of the Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov	107
5.3. Results of inspection of utilization effectiveness of state funds allocated for consequences elimination of emergencies carried out by the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of Kazakhstan and the Accounting Chamber of Ukraine	115
5.4. The Coordinated Parallel Audit of State Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes	119

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Обращение Председателя Счетной палаты Украины</b>	<b>8</b>
<b>Состав специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф</b>	<b>10</b>
<b>Общие итоги</b>	<b>12</b>
<b>1. Резолюция VII Конгресса EUROSAI о создании специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф</b>	<b>22</b>
<b>2. Техническое задание специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф</b>	<b>26</b>
<b>3. План работы специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на 2009-2011 годы</b>	<b>32</b>
<b>4. Информационно-аналитическая составляющая деятельности специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф</b>	<b>40</b>
4.1. Результаты опроса членов специальной группы по вопросам катастроф и аудитов в этой сфере	40
4.2. Веб-сайт и логотип специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. История создания и назначение	70
4.3. Аудиты в сфере природных и техногенных катастроф: база данных, общие подходы и результаты	76
<b>5. Содействие проведению аудитов</b>	<b>94</b>
5.1. Анализ выполнения рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие»	94
5.2. Результаты параллельной проверки 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	108
5.3. Результаты контроля эффективности использования бюджетных средств, выделенных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, проведенного Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан и Счетной палаты Украины	116
5.4. Международный аудит использования бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф	120

<b>6. Developing methodology</b>	<b>123</b>
6.1. Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes	123
6.2. Glossary of terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters	133
<b>Conclusions</b>	<b>135</b>
<b>Appendix 1: Glossary of terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters</b>	<b>137</b>
<b>Appendix 2: First draft of the Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes</b>	<b>147</b>
<b>Appendix 3: Follow-up of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund</b>	<b>215</b>
<b>Appendix 4: Memorandum on the results of the Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov</b>	<b>247</b>

<b>6. Разработка методологии</b>	<b>124</b>
6.1. Рекомендации лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф	124
6.2. Глоссарий терминов по проведению аудитов предотвращения и ликвидации последствий катастроф	134
<b>Заключение</b>	<b>136</b>
<b>Приложение 1: Глоссарий терминов по проведению аудитов предотвращения и ликвидации последствий катастроф</b>	<b>137</b>
<b>Приложение 2: Проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф</b>	<b>179</b>
<b>Приложение 3: Анализ выполнения рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие”</b>	<b>216</b>
<b>Приложение 4: Меморандум о результатах параллельной проверки использования государственных средств и других источников финансирования, направленных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне</b>	<b>248</b>

Dear Colleagues!



Being guided by the VII EUROSAI Congress Resolution on establishment of the Task Force and by principle of accountability, the Accounting Chamber of Ukraine as a chair and head of Task Force Secretariat presents the report on its activity (past three years) since its establishment.

By presenting this report, first of all, I would like express sincere gratitude to all colleagues – Task Force members, whose effort allowed us to achieve specific results in implementing the Task Force strategic goals on conducting international audits; preparing Recommendations of Good Practices on the Audit of Funds Allocated to Disasters; developing the Glossary of Terms in the field of disasters, establishing working contacts and exchanging information between European SAIs.

The Task Force worked in close cooperation and direct coordination by the INTOSAI Working Group Accountability for and Audit of Disaster-related Aid and EUROSAI Working Group on Environmental Auditing. We are grateful for their active support and professional collaboration.

I have the honor to affirm that Task Force has done a lot of significant and urgent work on accomplishing the assigned tasks, and we are sure that due to gradual increase of disasters and scale of their consequences, as well as continuous growth of physical and financial resources, which are allocated for their elimination, even more coordinated and effective work of our SAIs on auditing funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters is needed.

By presenting this report, I hope to achieve understanding and support of Congress in prolongating the activity of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes for the next three years.

Yours sincerely,

Dr. Valentyn Symonenko  
Chairman of the Accounting  
Chamber of Ukraine

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned to the right of the typed name.



Уважаемые коллеги!



Руководствуясь резолюцией VII Конгресса EUROSАI о создании специальной группы и принципом подотчетности, Счетная палата Украины как председатель и руководитель секретариата специальной группы представляет отчет о проведенной работе (за последние три года) с момента её создания.

Представляя этот отчет, прежде всего хочу поблагодарить всех коллег - членов специальной группы, благодаря работе которых удалось достичь конкретных результатов в реализации стратегических целей специальной группы по проведению международных аудитов; подготовке Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф; разработке Глоссария терминов в сфере аудитов вопросов катастроф, установлении рабочих контактов и обмене информацией между европейскими ВОФК.

Свою деятельность специальная группа осуществляла в тесном сотрудничестве и при непосредственной координации с рабочей группой INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами и рабочей группой EUROSАI по экологическому аудиту. Мы благодарны за их активную поддержку и профессиональное сотрудничество.

Имею честь утверждать, что специальной группой проделана крайне важная и актуальная работа по выполнению поставленных задач и мы убеждены, что в связи со значительным увеличением количества техногенных и природных катастроф и масштабами их последствий, а также с постоянным увеличением материальных и финансовых ресурсов, которые выделяются на их ликвидацию, необходима ещё более скоординированная и действенная работа наших ВОФК по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Представляя этот отчет, надеюсь на достижение понимания и поддержку Конгресса в продлении на последующие три года работы специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

С уважением

Д-р Валентин Симоненко  
Председатель  
Счетной палаты Украины

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.

# MEMBERSHIP OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATSTROPHES

## Chair (Secretariat):



Ukraine

## Members:



Azerbaijan



Hungary



Armenia



Kazakhstan



Belarus



Lithuania



Belgium



Moldova



Bulgaria



Poland



European Court of Auditors



Russian Federation

## Observers:



Italy



Norway (Chair of EUROSAI Working Group on Environmental Auditing)



Slovak Republic

# СОСТАВ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ

## Председатель (Секретариат):



Украина

## Члены группы:



Азербайджанская  
Республика



Республика  
Беларусь



Венгерская  
Республика



Республика  
Болгария



Европейский суд  
аудиторов



Республика  
Казахстан



Королевство Бельгия



Республика  
Молдова



Литовская Республика



Республика  
Польша



Республика Армения



Российская  
Федерация

## Наблюдатели:



Королевство Норвегия (Председатель рабочей группы  
EUROSАI по аудиту окружающей среды)



Республика Италия



Словацкая Республика

## GENERAL RESULTS

As the number of disastrous events has considerably increased and harmed the majority of European countries, the priorities of international efforts in the field of natural and man-made disaster management shifted significantly from emergency response to the development and implementation of comprehensive approaches aimed at disaster risk reduction. According to European research in the field, each US dollar invested to prevention of disasters and catastrophes can save from 2 to 4 US dollars in terms of material values that could be protected from detrimental factors of natural calamities and accidents arising from human activities.

The above mentioned problems set up ever new tasks and challenges before countries of Europe, which undoubtedly requires consolidation of efforts and strengthening the position of Supreme Audit Institution in this sphere. The necessity to combine and coordinate efforts of European SAIs in order to raise awareness on and help the governments to develop effective and efficient instruments of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes became the main prerequisite of establishing the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes in 2008. EUROSAI Task Force continued the work of its predecessor, the Special Subgroup on the Audit of Natural, Man-Caused Disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination that had functioned since November 2006 till June 2008 within EUROSAI Working Group on Environmental Auditing.

As defined, the main task of EUROSAI Task Force is to facilitate experience and knowledge exchange between INTOSAI Working Group on the Accountability for and the Audit of Disaster-Related Aid and EUROSAI Working Group on Environmental Auditing as well as to encourage the implementation of joint projects on the audit of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Chaired by the Accounting Chamber of Ukraine, EUROSAI Task Force consists of 13 permanent members – SAIs of Azerbaijan, Armenia, Belarus, Belgium, Bulgaria, Hungary, Kazakhstan, Lithuania, Moldova, Poland, Russian Federation, Ukraine and the European Court of Auditors – and 3 observers – SAIs of Italy, Norway and Slovak Republic.

For the period reported the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes had carried out three meetings, two in Kyiv and one in Moscow.

At I meeting in March 2009, Kyiv, the issues of Task Force organization were agreed as well as the Terms of Reference and the Work Plan for 2009-2011 were approved. According to the Work Plan, the four strategic goals of EUROSAI Task Force's activities are as follows:

1. Surveying the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, the funds allocated thereto and the relevant audits, and contributing to audits, in particular, concurrent or coordinated audits, by European SAIs;
2. Developing methodology and capacity building of SAIs in the field of

## ОБЩИЕ ИТОГИ

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, инвестированный в предотвращение катастроф и стихийных бедствий, может сберечь от 2 до 4 долларов в перерасчете на материальные ценности, которые удастся сохранить от разрушающих факторов стихийных бедствий и техногенных аварий.

Перечисленные выше проблемы ставят сегодня все новые и новые задачи и цели перед европейским сообществом, что, безусловно, требует объединения усилий и упрочнения позиций высших органов финансового контроля в данной сфере. Необходимость координации и объединения усилий европейских ВОФК по повышению осведомленности о катастрофах и помощь правительствам в выработке действенных и эффективных мер по предупреждению катастроф и ликвидации их последствий стали основной предпосылкой создания в 2008 году специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. Специальная группа EUROSAI стала логическим преемником специальной подгруппы по аудиту природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов, которая действовала с ноября 2006 по июнь 2008 года в рамках рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту.

Основной задачей специальной группы EUROSAI является оказание содействия в обмене опытом и знаниями между рабочей группой INTOSAI по вопросам подотчетности и аудита помощи, связанной с катастрофами и рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту, а также стимулирование внедрения совместных проектов в области аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Под председательством Счетной палаты Украины в состав специальной группы входят 13 ВОФК на постоянной основе: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Королевства Бельгии, Республики Болгария, Венгерской Республики, Европейский суд аудиторов, Республики Казахстан, Литовской Республики, Молдовы, Республики Польша, Российской Федерации, Украины – и 3 ВОФК в качестве наблюдателей: Республики Италия, Королевства Норвегии, Словацкой Республики.

За отчетный период специальная группа EUROSAI, провела три заседания – два в г. Киеве и одно в г. Москве.

На I заседании специальной группы в Киеве в марте 2009 года были решены организационные вопросы, а также одобрены техническое задание и План работы на 2009-2011 годы с четырьмя стратегическими целями

auditing the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes;

3. Enhancing the collaboration and setting up new contacts between SAIs within the framework of the EUROSAI Task Force activities, facilitating the information sharing between European SAIs and training.

4. Developing common approach and coordination of efforts with INTOSAI and EUROSAI working bodies, as well as other international organizations.

In order to organize fruitful work and achieve the results within the defined goals and tasks, EUROSAI Task Force utilized various instruments aimed at strengthening cooperation between the Task Force members, facilitating information sharing, enhancing mutual understanding and credibility between member SAIs, namely:

- convening joint meetings;
- collecting information by means of questionnaires;
- conducting cooperative audits;
- running the database of the audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe;
- arranging the glossary of terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters for the sake of enhancing communication efficiency and mutual understanding between the SAIs of different countries;
- developing Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes;
- using website for information sharing;
- disseminating information about Task Force activities, particularly, in INTOSAI and EUROSAI periodicals etc.

II meeting of EUROSAI Task Force was held on June 24-25, 2010 in Kyiv. It was attended by 14 Supreme Audit Institutions – six member SAIs (those of Belgium, Hungary, Moldova, Poland, Russian Federation and Ukraine), one observer (Norway) and three invited SAIs (those of Georgia, Romania and Turkey). The representatives from the United Nations Development Programme, National Academy of Sciences of Ukraine as well as interested Ukrainian ministries and governmental authorities also participated in the event.

The meeting provided possibilities for the exchange of information, experience, knowledge and practical advice on the issues of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes and conducting audits in the field, as well as for having debates and elaborating viewpoints acceptable by all the participants.

Information about audits to be conducted within EUROSAI Task Force was presented, namely: coordinated parallel audit of the state funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, and the follow-up audit of the international coordinated audit of the Chernobyl Shelter Fund carried out in 2007-2008.

The glossary of terms to conduct audits in the field and the database of the audits on natural and man-caused disasters in Europe were introduced at the meeting.

деятельности специальной группы EUROSАI:

1. Проведение исследований 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 EUROSАI, организация информационного обмена между европейскими ВОФК и обучение.

4. Сотрудничество с рабочими органами INTOSAI и EUROSАI а также другими международными организациями.

Для организации действенной работы и достижения результатов в рамках поставленных целей и задач, специальная группа EUROSАI, задействовала различные методы, направленные на укрепление сотрудничества между членами группы, ускорение процессов распространения информации, улучшение взаимопонимания и усиление взаимного доверия между ними. К таким инструментам можно отнести:

- проведение совместных заседаний;
- сбор информации при помощи анкетирования;
- проведение совместных международных контрольных мероприятий;
- ведение базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе;
- разработку Глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф для повышения эффективности коммуникаций и взаимопонимания между ВОФК разных стран;
- разработку Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф;
- использование веб-сайта в качестве средства организации интерактивного обмена информацией;
- распространение информации о деятельности специальной группы, в частности, в печатных изданиях INTOSAI и EUROSАI и т.д.

Второе заседание Специальной группы EUROSАI проходило в Киеве в период с 24 по 25 июня 2010 года. В нем приняли участие 14 высших органов финансового контроля, из которых шесть ВОФК – члены специальной группы (Бельгия, Венгрия, Молдова, Польша, Российская Федерация, Украина), один ВОФК – наблюдатель (Норвегия) и три ВОФК (Грузия, Румыния, Турция) были приглашены в качестве гостей. На заседании также присутствовали представители Программы развития Организации Объединенных Наций, Национальной академии наук Украины, а также профильных украинских министерств и ведомств.

В ходе заседания его участникам была предоставлена возможность обмена информацией, опытом, знаниями, практическими советами по вопросам

III meeting of EUROSAI Task Force took place on March 22-23, 2011 in Moscow attended by 14 Supreme Audit Institutions and representatives of international organizations.

The progress of the EUROSAI Task Force under 2009-2011 Work Plan was summarized and the draft resolution of VIII EUROSAI Congress on extending the Task Force's mandate for the further three years period was discussed.

During the whole period of its mandate EUROSAI Task Force focused all its activities on the fulfillment of all the four strategic goals defined in the Work Plan for 2009-2011.

Under Strategic Goal 1 EUROSAI Task Force conducted 5 audits participated in total by 11 countries:

- Parallel audit of the efficiency of planning, managing and monitoring of the utilization of the budget funds allocated to elimination of emergencies, including those of man-made origin;

- Cooperative parallel audit on natural gas production, transportation and sale;

- EUROSAI coordinated audit of climate change;

- Coordinated parallel audit of protection of the Black Sea against pollution (audit of implementation of the Bucharest Convention);

- Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov;

- International coordinated audit of Chernobyl Shelter Fund and its follow-up.

Under this strategic goal the questionnaire was carried out among Supreme Audit Institutions – members of EUROSAI. Its results were used to investigate and summarize data about natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe and audits conducted in this field as well as to generalize information about methodological achievements of European auditors. Based on the data provided by Supreme Audit Institutions of Europe the database of the audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe was compiled and presented at II Task Force meeting. The database, which currently contains 35 entries, is available for use by all interested persons at the Task Force's website. It is open for further replenishment and extending.

Under Strategic Goal 2 the first draft of Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes was prepared. The document aims at helping Supreme Audit Institutions to enhance quality of their audits. It contains the examples of auditing best practice, gives classification of audit types and stages of disaster management, and considers possible aims of audits and main criteria that could be used in auditing process.

The first draft of Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes was presented at the third Task Force meeting. This document is to be further developed, commented and contributed to by all interested parties before its



предотвращения и ликвидации последствий катастроф и проведению аудитов в указанной сфере, проведения дискуссий, в ходе которых выработывалась точка зрения, приемлемая для всех участников

Участников заседания ознакомили с информацией о запланированных для проведения в рамках специальной группы контрольно-аналитических мероприятиях, а именно: координированном аудите государственных средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, аудите выполнения рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие», проведенного в 2007-2008 годах.

На заседании были презентованы Глоссарий терминов в сфере аудитов вопросов катастроф и сформированная электронная база аудитов природных и техногенных катастроф в Европе.

Третье заседание специальной группы EUROSАI, состоялось в Москве в период с 22 по 23 марта 2011 года. В нем приняли участие 14 высших органов финансового контроля, а также представители международных организаций.

На заседании были подведены итоги выполнения Плана работы специальной группы EUROSАI на 2009-2011 годы, а также обсуждался проект резолюции VIII Конгресса EUROSАI о продлении полномочий специальной группы EUROSАI на очередной трехлетний период.

Деятельность специальной группы EUROSАI в течение 2009-2011 годы была направлена на выполнение Плана работы по всем четырем стратегическим целям.

В рамках реализации стратегической цели 1 специальной группы EUROSАI проведено 5 аудитов, в которых, в общей сложности, участвовало 11 стран:

- параллельный аудит эффективности планирования, освоения и контроля использования бюджетных средств, выделяющихся на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, в том числе техногенного характера;
- совместный параллельный аудит в сфере добычи, транспортировки и реализации природного газа;
- координированный параллельный аудит EUROSАI по изменениям климата;
- параллельный аудит выполнения положений Бухарестской конвенции о защите Черного моря от загрязнения;
- параллельная проверка использования государственных средств, направленных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне;
- международный координированный аудит Чернобыльского фонда «Укрытие» и последующий аудит выполнения его рекомендаций.

В рамках данной цели был проведен опрос высших органов финансового контроля – представителей EUROSАI, который дал возможность изучить и обобщить информацию о природных и техногенных катастрофах в Европе, об аудитах ВОФК в этой сфере, а также обобщить сведения о методических

subsequent approval. The first draft of Recommendations is available on the EUROSAT Task Force website.

Additionally, the Glossary of terms to conduct audits in the field of disasters and catastrophes was developed and approved at II Task Force meeting. The Glossary was needed to harmonize terms used during cooperative international audits, in the first place. Among other factors driving for terms harmonization were specificities of national disaster-related legislations and national audits as well as certain discrepancy in basic terms interpretation in various countries, particularly, differences in the terms definitions between countries of the CIS, Eastern and Western Europe. Having been discussed at III Task Force meeting, supplemented English-Russian version contains 43 entries and is available at the EUROSAT Task Force's website.

Strategic Goal 3, i.e. establishing new contacts and information sharing between European SAIs, was being achieved by convening joint meetings and information dissemination through the *website of EUROSAT Task Force* on the Audit of Funds Allocated to disasters and catastrophes. The most efficient way of enhancing communication and exchange of experience proved to be joint meetings during which the participants were able to share experience, knowledge and practical tips for conducting audits on prevention and consequences elimination through "live" dialogue. Another source of information about EUROSAT Task Force, its goals, activities, meetings etc. has been its website from where the Glossary of relevant audit terms, the Database of the audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe and the Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes are also downloadable.

In addition to website, information about the Task Force and its projects was disseminated through INTOSAI and EUROSAT periodicals, particularly, in EUROSAT Magazine for 2009 (No. 15) and 2010 (No. 16).

Cooperation of the EUROSAT Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes with the working bodies of INTOSAI and EUROSAT and other international organization was exercised under Strategic Goal 4.

Particularly, the Task Force coordinated its activities with the INTOSAI Working Group on the Accountability for and the Audit of Disaster-Related Aid and EUROSAT Working Group on Environmental Auditing. Exchange of work plans, audit plans, guidelines, approaches and performance results, participation in these working groups meetings contributed to the development of methodology in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, gave way for new ideas and facilitated improvement of forms and methods of collaboration.

Detailed information about performance of the EUROSAT Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes for 2009-2011 is presented in the following chapters of this Report.

наработках европейских аудиторов. На основе информации, предоставленной ВОФК Европы, была сформирована база данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе, презентация которой состоялась на II заседании специальной группы. Эта база данных размещена на веб-сайте специальной группы для дальнейшего использования в работе всеми заинтересованными лицами. В базе имеются данные о проведении 35 аудитов, она открыта для дальнейшего пополнения и расширения.

В рамках реализации стратегической цели 2 подготовлен проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. Целью данного документа является помощь высшим органам финансового контроля в повышении качества проведения аудитов. Он содержит примеры лучшей практики проведения аудитов, дает четкую классификацию типов аудитов и этапов управления катастрофами, рассматривает возможные цели аудитов и основные критерии, которые могут быть использованы в процессе аудита.

Проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф был представлен на III заседании специальной группы. Документ является основой для дальнейшей работы по подготовке всеми заинтересованными сторонами предложений и пожеланий по его доработке и последующему утверждению. Первая редакция Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф размещена на веб-сайте специальной группы EUROSAI.

Также разработан и утвержден на II заседании специальной группы Глоссарий терминов в сфере аудитов вопросов катастроф. Его создание было вызвано необходимостью согласования терминов, которые используются прежде всего при проведении международных аудитов в этой сфере. Необходимость согласования обуславливается 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, прежде всего различиями в определениях между странами СНГ, Восточной и Западной Европы. По результатам рассмотрения дополнений на III заседании двуязычная англо-русская версия глоссария содержит 43 термина и также размещена на веб-сайте специальной группы EUROSAI.

Реализация стратегической цели 3 – установление новых контактов и обмен информацией между европейскими ВОФК – осуществлялась как путем проведения совместных заседаний, так и размещения информации на *веб-сайте специальной группы* EUROSAI. Наиболее эффективным средством укрепления сотрудничества и обмена опытом можно считать проведение совместных заседаний, во время которых его участникам предоставлялась возможность обмена опытом, знаниями, практическими советами по проведению аудитов по вопросам предотвращения и ликвидации последствий катастроф путем живого



Photo: Participants of the I EUROSAI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Участники I заседания специальной группы EUROSAI (март 2009 года, Киев, Украина)



Photo: Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine V.K. Symonenko, presiding at the I EUROSAI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Председатель Счетной палаты Украины В.К. Симоненко, пердседательствующий на I заседании специальной группы EUROSAI (март 2009 года, Киев, Украина)

общения. Кроме этого дополнительным источником получения информации и обмена опытом стал веб-сайт специальной группы EUROSАI, на котором размещены сведения о специальной группе, ее целях, деятельности, проведенных заседаниях. Также на веб-сайте размещены Глоссарий терминов в сфере аудитов вопросов катастроф, база данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе и проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Кроме веб-сайта информация о деятельности специальной группы размещалась в печатных изданиях INTOSAI и EUROSАI, в частности в журнале EUROSАI за 2009 год (№ 15) и за 2010 год (№ 16) размещены статьи о группе и ее проектах.

Сотрудничество специальной группы EUROSАI с рабочими органами INTOSAI и EUROSАI, а также другими международными организациями осуществлялось в рамках стратегической цели 4.

В частности, свою деятельность специальная группа координировала с рабочей группой INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами и рабочей группой EUROSАI по экологическому аудиту. Обмен рабочими планами, планами аудитов, методологией, результатами деятельности, участие в заседаниях указанных рабочих групп способствовали развитию методологии в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф, дают возможность выходить за рамки привычного и устоявшегося, совершенствовать формы и методы сотрудничества.

Более детальное изложение результатов деятельности специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, за 2009-2011 годы представлено в последующих разделах Отчета.



Photo: Working moments at the I EUROSАI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)

Фото: Рабочие моменты I заседания специальной группы EUROSАI (март 2009 года, Киев, Украина)

# **1. RESOLUTION OF VII EUROSAI CONGRESS ON THE ESTABLISHMENT OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATASTROPHES**

## ***Background***

Taking into account the increasing number of disasters and catastrophes caused by nature or man which have detrimental effects for the environment, population and society as a whole over the last decade in Europe, further threats and dangers of their possible occurrence, the Accounting Chamber of Ukraine first raised its anxiety and concern regarding this issue during III EUROSAI WGEA Meeting in Bulgaria in 2004. The Accounting Chamber of Ukraine insisted on the need for an in-depth study of this problem with the desire to attract more attention and efforts of SAIs within their capacity in taking measures regarding prevention and elimination of such negative and dangerous phenomena.

Following further consultations and working meetings with interested SAIs the Resolution on establishment of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing (WGEA) Special Subgroup on the Audit of Natural, Man-Caused Disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination was approved at IV EUROSAI WGEA Meeting in Luxemburg in November 2006. The Accounting Chamber of Ukraine was elected as the Chair of the Special Subgroup. Currently, 8 SAIs participate in the Special Subgroup.

The Subgroup commenced its activities by conducting the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund with participation of 6 Subgroup members and 3 interested SAIs. During 2007-2008 the Subgroup held three working meetings in Kyiv, Ukraine. During the meetings they approved the Terms of Reference, the Work Plan for 2007 - 2008, discussed national reports and a Joint Report on the Chernobyl Audit was prepared for presentation during VII EUROSAI Congress in Krakow.

The Subgroup actively cooperated with the former INTOSAI Task Force on the Audit of Disaster-Related Aid chaired by SAI of the Netherlands.

Considering the paramount necessity for the continuous undertaking of activities in this field, the Subgroup would like to propose to the Congress that it becomes a Task Force with regard to the audit of funds allocated to the prevention and the elimination of consequences of disasters and catastrophes.

## ***Congress Resolution***

Taking into account the importance of the discussed issue and results accomplished since the first proposal of this ecological problem in 2004, and considering the willingness of the Special Subgroup to operate with autonomy in line with the EUROSAI Statute, the VII EUROSAI Congress:

Recognizes the importance of the issues considered and the work performed in this sphere so far, the necessity of further enhancing the role of European SAIs in auditing measures for the prevention and management of the consequences of

# **1. РЕЗОЛЮЦИЯ VII КОНГРЕССА EUROSАI О СОЗДАНИИ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ**

## ***Предпосылки***

Принимая во внимание возрастающее количество аварий и катастроф природного и техногенного характера, которые за последнее десятилетие оказали разрушающее воздействие на окружающую среду, население Европы и общество в целом, а также их дальнейшие возможные угрозы и опасности, на III заседании рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту, которое состоялось в Болгарии в 2004 году, Счетная палата Украины впервые выразила свою обеспокоенность в связи с создавшейся ситуацией и настояла на необходимости более глубокого изучения проблемы, привлечения повышенного внимания и усилий ВОФК в рамках их полномочий для принятия мер по предотвращению и ликвидации этих негативных и опасных явлений.

В ноябре 2006 года, после проведения консультаций среди заинтересованных ВОФК, на IV заседании рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту в Люксембурге было принято решение о создании специальной подгруппы по аудиту ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту. Счетная палата Украины возглавила специальную подгруппу. В данный момент в работе подгруппы принимают участие 8 ВОФК - членов.

Подгруппа начала свою работу с проведения международного координированного аудита Чернобыльского фонда "Укрытие", в котором приняли участие 6 ее членов и 3 заинтересованных ВОФК. На протяжении 2007-2008 годов подгруппа провела три рабочих заседания в Киеве, на которых были утверждены техническое задание и План работы на 2007-2008 годы, обсуждались отчеты ВОФК стран-участников, а также подготовлен Совместный отчет Чернобыльского фонда "Укрытие" для подписания и презентации во время VII Конгресса EUROSАI в Кракове.

Специальная подгруппа активно сотрудничала с бывшей специальной группой INTOSАI по аудиту помощи, связанной с катастрофами, возглавляемой ВОФК Нидерландов.

Принимая во внимание необходимость продолжения работы в этой сфере, специальная подгруппа хотела бы предложить Конгрессу стать специальной группой EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

## **Резолюция Конгресса EUROSАI**

Принимая во внимание важность вышеизложенного вопроса и результаты, достигнутые с 2004 года, когда впервые была поднята эта экологическая проблема, и, рассматривая желание специальной подгруппы

disasters and catastrophes, and the growing interest in consolidating efforts and experience among European SAIs;

Decides to establish a Task Force in coordination with EUROSAT WGEA.

Decides that the name of the Task Force should be as follows: "Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes".

Agrees that the Accounting Chamber of Ukraine will act as the Chair in the newly established Task Force.

Agrees that the Accounting Chamber of Ukraine as the Chair of the Task Force will act as liaison between the INTOSAI Working Group on Accountability for and Audit of Disaster-Related Aid and the EUROSAT WGEA.

Requests the Task Force submits the Work Plan to the Governing Board in 2008.

Requests the Accounting Chamber of Ukraine, as the Chair of the Task Force will report to the VIII Congress in 2011, in coordination with EUROSAT WGEA on the progress and accomplishments of the activities performed and to submit a proposal on the way forward with regard to the status and the activities of the Task Force after 2011.



Photo: Working moments at the I EUROSAT Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)

Фото: Рабочие моменты I заседания специальной группы EUROSAT (март 2009 года, Киев, Украина)



действовать автономно в соответствии с Уставом EUROSАI, VII Конгресс EUROSАI:

Признает важность вышеизложенных вопросов и работу, проделанную в этой сфере, необходимость повышения роли европейских ВОФК в аудите мероприятий относительно предотвращения и управления последствиями катастроф, а также возрастающий интерес к объединению усилий и опыта европейских ВОФК.

Принимает решение о создании специальной группы, которая будет действовать в координации с рабочей группой EUROSАI по экологическому аудиту.

Принимает решение, что название специальной группы будет следующим: "Специальная группа по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф".

Соглашается, что Счетная палата Украины будет действовать в качестве Председателя вновь созданной специальной группы.

Соглашается, что Счетная палата Украины, как Председатель специальной группы, будет действовать в качестве посредника между рабочей группой INTOSАI по вопросам подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами, и рабочей группой EUROSАI по экологическому аудиту.

Уполномочивает специальную группу представить Совету управляющих План работы в 2008 году.

Уполномочивает Счетную палату Украины, как Председателя специальной группы, отчитаться на VIII Конгрессе в 2011 году, в координации с рабочей группой EUROSАI по экологическому аудиту, о результатах деятельности и представить предложение о дальнейшем статусе и деятельности специальной группы после 2011 года.



Photo: Working moments at the I EUROSАI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)

Фото: Рабочие моменты I заседания специальной группы EUROSАI (март 2009 года, Киев, Украина)

## **2. TERMS OF REFERENCE OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATASTROPHES**

### **Background**

Supreme Audit Institutions (hereinafter referred to as SAIs) realize the scope of natural and man-caused disasters in Europe which pose a threat to the social, economic and ecological safety on the whole continent.

It is thus necessary to further draw the SAIs' attention and concerns – taking into account their national audit mandate - to the problems of effective and efficient use of the public (state) funds allocated for their prevention and consequences elimination of these negative phenomena. In addition, this issue should be a subject of a systematic and large-scale study from the methodology point of view, including a review of preventive measures applied and the efficiency of implementation and functioning of national systems for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Realizing the international character of natural and man-caused disasters, the consequences of which usually impact on regions covering more than one country, having a good understanding of necessity to consolidate the SAIs' efforts in this regard and taking into account the lessons learned while conducting the audit of disaster consequences elimination, it was decided to establish the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes (hereinafter referred to as the EUROSAI Task Force) with the Accounting Chamber of Ukraine as its Chair at the VII EUROSAI Congress in June 2008 in Krakow, Poland

The EUROSAI Task Force was established as a successor to the former EUROSAI WGEA Special Subgroup on the Audit of Natural, Man-caused Disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination (hereinafter referred to as the EUROSAI WGEA Special Subgroup) that had acted from November 2006 until June 2008. To implement the tasks specified in its Terms of Reference, the Special Subgroup carried out the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund in 2007-2008, with 9 SAIs involved and the SAI of Ukraine as the Audit Co-ordinator. The Joint Audit Report was officially signed and presented during the VII EUROSAI Congress.

Pursuant to the Resolution of the VII EUROSAI Congress on the establishment of the EUROSAI Task Force its mission, strategic goals and values were formulated.

### **Mission**

EUROSAI Task Force shall seek to fulfil its mission, which is to:

coordinate and consolidate the efforts of European SAIs towards increasing their awareness of the disasters and catastrophes and to help governments develop the effective and efficient instruments of disasters and catastrophes prevention and consequences elimination. **Strategic Goals**

While focusing mainly on auditing the preparedness of appropriate institutions to mitigate the consequences of disasters and catastrophes, the following Strategic Goals were developed:

## **2. ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ**

### **История вопроса**

Высшие органы финансового контроля (в дальнейшем – ВОФК) обеспокоены масштабами возникновения природных и техногенных катастроф в Европе, угрожающие социальной, экономической и экологической безопасности всего континента.

Возникает необходимость в привлечении большего внимания со стороны ВОФК в рамках национальных аудиторских полномочий, к проблемам эффективного и рационального использования публичных финансов (государственных средств), выделяемых их 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.

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, на VII Конгрессе EUROSAI в июне 2008 года в г. Краков, Республика Польша, было принято решение о создании специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф (в дальнейшем – специальная группа EUROSAI), которую возглавила Счетная палата Украины.

Специальная группа EUROSAI была создана на базе существующей ранее специальной подгруппы по аудиту средств, выделенных на ликвидацию последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту (в дальнейшем – специальная подгруппа EUROSAI WGEA), которая действовала с ноября 2006 года по июнь 2008 года. В рамках запланированных мероприятий в течение 2007-2008 годов специальная подгруппа EUROSAI WGEA осуществила международный координированный аудит Чернобыльского фонда «Укрытие» при участии 9 ВОФК во главе с Координатором - ВОФК Украины. В ходе проведения VII Конгресса EUROSAI состоялось официальное подписание и презентация Совместного отчета международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие».

Руководствуясь резолюцией VII Конгресса EUROSAI о создании специальной группы EUROSAI, была определена и сформулирована ее миссия, стратегические цели и ценности деятельности.

### **Миссия**

- Миссия деятельности специальной группы EUROSAI заключается в

1. Surveying the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, the funds allocated thereto and the relevant audits, and contributing to audits, in particular concurrent or coordinated audits, by European SAIs.

2. Developing the methodology and capacity building of SAIs in the field of auditing the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

3. Enhancing the collaboration and setting up new contacts between SAIs within the framework of the EUROSAI Task Force activities, facilitating the information sharing between European SAIs and training.

4. Developing a common approach and coordination of the efforts with the INTOSAI and EUROSAI working bodies, as well as other international organizations.

### **Values**

While achieving the Strategic Goals of the EUROSAI Task Force its members shall share the following values:

- Cooperative spirit
- Integrity
- Looking outwards
- Making a difference
- Open communications
- Professional excellence

**Fundamentals of the EUROSAI Task Force** Activities of the EUROSAI Task Force are guided by the EUROSAI Statute, these Terms of Reference and the Work Plan for 2009-2011.

### **Membership**

Official statement in writing about the intention to cooperate shall deem to be sufficient for a SAI to join the EUROSAI Task Force membership. The EUROSAI Task Force shall adhere in its work to the principle of transparency and shall thus be open to membership for all European SAIs and cooperate with other SAIs and international organisations dealing with the issues of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. The EUROSAI Task Force shall be chaired by the Accounting Chamber of Ukraine. The EUROSAI Task Force Secretariat shall be located in Kyiv, Ukraine, and shall be funded by the SAI of Ukraine.

### **Language**

Working languages of the Task Force shall be Ukrainian, English and Russian.

### **Meetings and Communication**

The EUROSAI Task Force mandate shall extend from 2008 through 2011 (between the VII EUROSAI Congress in 2008 in Poland and the VIII EUROSAI Congress in 2011 in Portugal). The EUROSAI Task Force shall meet on the regular basis to decide its routine questions and make joint key decisions. The frequency of the meetings of the EUROSAI Task Force shall be decided in due course, but not less than once a year. I Meeting of the EUROSAI Task Force is scheduled for March 2009 in Kyiv, Ukraine.

координации и объединении усилий европейских ВОФК в направлении большей осведомленности о катастрофах и содействии правительствам в выработки действующих и эффективных инструментов предотвращения и ликвидации их последствий.

### **Стратегические цели**

Концентрируя основное внимание на проведение аудита готовности организаций к ликвидации последствий катастроф, были разработаны 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 EUROSАI, организация информационного обмена между европейскими ВОФК и обучение.

4. Разработка единого подхода и координация усилий с рабочими органами INTOSAI и EUROSАI, а также прочими международными организациями.

### **Ценности**

В своей деятельности члены специальной группы EUROSАI разделяют следующие ценности:

- Дух сотрудничества
- Сплоченность
- Целенаправленность
- Стремление к позитивным изменениям
- Открытость в общении
- Профессионализм.

### **Основополагающие принципы деятельности специальной группы EUROSАI**

В своей деятельности специальная группа EUROSАI руководствуется Уставом EUROSАI, данным Техническим заданием и Планом работы на 2009-2011 годы.

### **Членство**

Присоединение к специальной группе EUROSАI осуществляется путем письменного официального заявления ВОФК о намерениях сотрудничать. Специальная группа EUROSАI является открытой для всех ВОФК EUROSАI и сотрудничает с прочими ВОФК и международными организациями, интересующимися вопросами предотвращения и ликвидации последствий катастроф. Специальную группу EUROSАI возглавляет Счетная палата Украины. Секретариат специальной группы EUROSАI находится в г. Киев,

## **Reporting**

The Task Force shall be established under the EUROSAI structure and shall report to the EUROSAI Governing Board. Upon the approval of its Terms of Reference and Work Plan for 2009-2011, the Accounting Chamber of Ukraine as the Chair of the EUROSAI Task Force shall report to the EUROSAI Governing Board meeting in 2009.

Final report of the EUROSAI Task Force along with the proposals on its further status and prospective activities shall be presented at the next VIII EUROSAI Congress in 2011 in Portugal.

## **Funding of the EUROSAI Task Force**

Participating SAIs shall incur all costs including those to participate in the meetings of the EUROSAI Task Force. The SAIs hosting the relevant meetings of the EUROSAI Task Force shall cover such meeting costs.

## **Expected results:**

1. Creation of a database of the audits of natural and man-caused disasters in Europe.
2. Development of the glossary of terms on auditing the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.
3. Conduction of the audit of the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Elaboration of the recommendations (guidelines) for the SAIs which carry out audits of the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on obtained and summarized SAIs" experience.



Photo: Working moments at the I EUROSAI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Рабочие моменты I заседания специальной группы EUROSAI (март 2009 года, Киев, Украина)

Украина, и финансируется ВОФК Украины.

### **Язык**

Рабочими языками специальной группы EUROSАI являются украинский, английский и русский языки.

### **Заседания и методы общения**

Деятельность специальной группы EUROSАI ограничивается периодом 2008-2011 годы (между VII Конгрессом EUROSАI в 2008 году в Республике Польша и VIII Конгрессом EUROSАI в 2011 году в Португальской Республике). Планируется регулярно проводить заседания специальной группы EUROSАI для рассмотрения рабочих вопросов и принятия совместных ключевых решений. Периодичность проведения заседаний специальной группы EUROSАI определяется в рабочем порядке, но не реже одного раза в год. Первое заседания специальной группы EUROSАI запланировано на март 2009 года в г. Киев, Украина.

### **Подотчетность**

Специальная группа функционирует в структуре EUROSАI и отчитывается перед Советом управляющих EUROSАI.

После утверждения Технического задания и Плана работы на 2009-2011 годы Счетная палата Украины, как Председатель специальной группы EUROSАI, отчитается перед Советом управляющих EUROSАI на заседании в июне 2009 года.

Итоговый отчет о деятельности специальной группы EUROSАI вместе с предложениями относительно ее дальнейшего статуса и направлений деятельности будет представлен на следующем, VIII Конгрессе EUROSАI в 2011 году в Португальской Республике.

### **Финансирование деятельности специальной группы EUROSАI**

Члены специальной группы EUROSАI покрывают расходы по участию в заседаниях специальной группы EUROSАI. ВОФК-организаторы заседаний специальной группы EUROSАI несут расходы по проведению таких заседаний.

### **Ожидаемые результаты**

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.

### **3. WORK PLAN OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATASTROPHES FOR 2009-2011**

This Work Plan sets out the Strategic Goals and proposed activities of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes (hereinafter referred to as the EUROSAI Task Force) for the period from 2009 to 2011 according to its Terms of Reference.

#### **Strategic Goals**

While focusing mainly on auditing the preparedness of appropriate institutions to mitigate the consequences of disasters and catastrophes, the following Strategic Goals were developed:

1. Surveying the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, the funds allocated thereto and the relevant audits, and contributing to audits, in particular concurrent or coordinated audits, by European SAIs.

2. Developing the methodology and capacity building of SAIs in the field of auditing the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

3. Enhancing the collaboration and setting up new contacts between SAIs within the framework of the EUROSAI Task Force activities, facilitating the information sharing between European SAIs and training.

4. Developing a common approach and coordination of the efforts with the INTOSAI and EUROSAI working bodies, as well as other international organizations.

#### **Expected results:**

1. Creation of a database of the audits of natural and man-caused disasters in Europe.

2. Development of the glossary of terms on auditing the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

3. Conduction of the audit of the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

4. Elaboration of the recommendations (guidelines) for the SAIs which carry out audits of the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on obtained and summarized SAIs' experience.

#### **Strategic Goal 1: Surveying and Contributing to Audits**

##### ***Goal***

Surveying the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, the funds allocated thereto and the relevant audits, and contributing to audits, in particular concurrent or coordinated audits, by European SAIs

##### ***Rationale***

European SAIs monitor, subject to their national audit mandate and audit programme, the occurrence of disasters and catastrophes and their consequences elimination. The practice shows that auditing the disasters and catastrophes by SAIs proved to be a powerful tool for enhancing the control and monitoring of these



### **3. ПЛАН РАБОТЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ, НА 2009-2011 ГОДЫ**

В этом Плане работы определяются стратегические цели и мероприятия специальной группы по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф (в дальнейшем – специальная группа EUROSАI) на период с 2009 по 2011 год в соответствии с Техническим заданием.

#### **Стратегические цели**

Концентрируя основное внимание на проведение аудита готовности организаций к ликвидации последствий катастроф, были разработаны 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 EUROSАI, организация информационного обмена между европейскими ВОФК и обучение.

4. Разработка единого подхода и координация усилий с рабочими органами INTOSАI и EUROSАI, а также прочими международными организациями.

#### **Ожидаемые результаты**

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.

#### **Стратегическая цель 1: Изучение и содействие проведению аудитов**

##### ***Цель***

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.

negative phenomena at the national level as well as for the determining of bottleneck in the management and raising the level of social, economic and ecological safety in the countries. However, as of today only a few SAIs have carried out the audits of prevention of disasters and catastrophes, including performance audit of the existing national disaster-preventive systems and introduced preventive measures. Thus, among other things, the question of disasters and catastrophes prevention will also be in the EUROSAI Task Force's special focus. For this purpose the EUROSAI Task Force plans to commence its work with conducting the questionnaire among EUROSAI and collecting the information on large-scale natural and man-caused disasters in Europe, their nature and classification, flows of international aid, major donors and recipients, measures taken by the governments of the affected countries and identified risks. Additionally, the EUROSAI Task Force will be interested in the lessons learned, examples of best practice and risk areas that were established before by SAIs while auditing the disasters and catastrophes. This will enable to determine perspective topics for collaboration on the issues that are the most pressing and pose the greatest interest for the majority of interviewed SAIs. The audit of the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on the questionnaire findings will finalize the activities under the given Goal.

## **Strategic Goal 2: Methodology Development and Capacity Building**

### ***Goal***

Developing the methodology and capacity building of SAIs in the field of auditing the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes

### ***Rationale***

In order to facilitate capacity building of SAIs in the field of the prevention and elimination of disasters and catastrophes and as based on existing documents of international disaster reduction and INTOSAI bodies and on the results of the questionnaire and the audit of the funds allocated for the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, the EUROSAI Task Force is going to make a relevant glossary of terms and develop recommendations (guidelines) for SAIs to carry out subject audits. Moreover, the EUROSAI Task Force deems it appropriate to summarize the examples of best practice obtained during the audit.

Within the framework of its Strategic Goal 2 the EUROSAI Task Force plans to actively involve external experts that primarily focus on the issues of prevention, occurrence and elimination of natural and man-caused disasters and catastrophes.

## **Strategic Goal 3: Setting up new contacts and information sharing between European SAIs**

### ***Goal***

Enhancing the collaboration and setting up new contacts between SAIs within the framework of the EUROSAI Task Force activities, facilitating the information sharing between European SAIs and training.

### ***Обоснование***

Европейские ВОФК отслеживают вопросы возникновения и ликвидации последствий катастроф в рамках соответствующих национальных аудиторских полномочий и программ. Как показывает практика, проведение ВОФК аудитов средств, связанных с катастрофами, является мощным инструментом усиления контроля и мониторинга таких негативных процессов на национальном уровне, определения узких мест в управлении и повышения уровня социальной, экономической и экологической безопасности в странах.

Однако на сегодняшний момент лишь несколько ВОФК проводили аудиты предотвращения возникновения катастроф, предусматривающие проверку эффективности функционирования национальных систем по предотвращению и используемых превентивных мер.

Поэтом, среди прочих вопросов, специальная группа EUROSАI планирует сосредоточиться в своей деятельности на вопросе предотвращения возникновения катастроф.

С этой целью планируется провести опрос среди заинтересованных ВОФК EUROSАI и собрать информацию о масштабных природных и техногенных катастрофах в Европе, их характере и классификации, потоках международной помощи, основных донорах и реципиентах, принятых государствами пострадавших стран мерах и выявленных рисках.

При этом специальную группу EUROSАI будет интересовать существующий опыт, наработки, примеры надлежащей практики и сферы риска, полученные ВОФК в результате проведенных в прошлом аудитов вопросов катастроф.

Это позволит определить перспективные темы для сотрудничества, являющиеся наиболее актуальными и представляющие особый интерес для большинства опрашиваемых ВОФК. Работу в данном направлении планируют завершить проведением по результатам опроса аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

**Стратегическая цель 2: Разработка методологии и институциональное развитие**

#### ***Цель***

Разработка методологии и институциональное развитие ВОФК в сфере аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

#### ***Обоснование***

С целью обеспечения институционального развития европейских ВОФК в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф, основываясь на соответствующих документах рабочих органов INTOSAI и международных организаций по вопросам катастроф, а также на результатах опроса и аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, специальная группа EUROSАI планирует разработать глоссарий терминов по данной тематике и подготовить рекомендации (руководящие принципы) для ВОФК, осуществляющих тематические аудиты.

### ***Rationale***

EUROSAI Task Force aims at establishing the efficient dialogue and collaboration between interested SAIs as based on the principles of mutual respect, trust, equality and mutually beneficial cooperation and as guided by the INTOSAI goals and values.

EUROSAI Task Force will endeavour to facilitate during its meetings the establishment and development of bilateral relations between interested SAIs that express mutual intention to enhance the efficiency of their activities in particular the audit of funds allocated to disasters and catastrophes and related audits. EUROSAI Task Force will seek to organize bilateral meetings within the framework of its sessions and promote the exchange of printed and electronic materials developed on the results of audits conducted by SAIs. During its mandate period the EUROSAI Task Force will inform on regular basis on the results of its activities in the INTOSAI and EUROSAI printed and electronic editions (INTOSAI Journal, INTOSAI WGEA Greenlines, EUROSAI Newsletter etc), as well as permanently report on the progress made to the EUROSAI Governing Board. Additionally, it is planned to introduce on continuing basis the exchange of experience between interested SAIs through, in particular, information sharing and training activities during the EUROSAI Task Force meetings, as well as running a separate web-page on the EUROSAI Task Force at the web-site of the Accounting Chamber of Ukraine.

## **Strategic Goal 4: Cooperation with International Organisations**

### ***Goal***

Developing a common approach and coordination of the efforts with the INTOSAI and EUROSAI working bodies, as well as other international organisations

### ***Rationale***

The predecessor of the EUROSAI Task Force, the EUROSAI WGEA Special Subgroup on the Audit of Natural, Man-caused Disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination established and developed collaboration with INTOSAI and EUROSAI working bodies responsible for the environmental auditing and disaster-related aid. EUROSAI Task Force intends to continue cooperation in this field, and, particularly, with the INTOSAI and EUROSAI Working Groups on Environmental Auditing and the INTOSAI Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid in terms of further promoting the consolidation of efforts of the international SAI community to contribute to preserving safe environment for the people in Europe, exchanging work plans, audit plans, methodology and findings in the field of environmental auditing and the auditing of disaster-related aid, as well as developing guidelines and recommendations on the audits of the prevention of disasters and catastrophes. EUROSAI Task Force plans to draw external expertise from international, and in particular European, institutions and organisations dealing with the issues of ecological safety and environmental protection, especially in the field of the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Кроме того, целесообразным считается обобщение примеров надлежащей практики, полученных в ходе проведения аудита.

В рамках реализации Стратегической цели 2 специальная группа EUROSАI намеревается привлечь к своей работе независимых экспертов и специалистов в сфере предотвращения, возникновения и ликвидации последствий как природных, так и техногенных катастроф.

### **Стратегическая цель 3: Установление новых контактов и обмен информацией**

#### ***Цель***

Установление новых контактов между ВОФК посредством участия в работе специальной группы EUROSАI, организация информационного обмена между европейскими ВОФК и обучение.

#### ***Обоснование***

Специальная группа EUROSАI планирует наладить конструктивный диалог и сотрудничество между заинтересованными ВОФК, основываясь на взаимном уважении, доверии, равноправии и взаимовыгодном сотрудничестве и руководствуясь целями и принципами INTOSАI.

Специальная группа EUROSАI надеется, что в ходе ее заседаний ВОФК смогут наладить и развивать двусторонние отношения, выражая взаимное стремление к повышению эффективности их деятельности, в частности, по вопросам аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, и прочих связанных аудитов.

Этого можно будет достичь, в частности, путем организации двусторонних встреч в рамках ее заседаний и обмена печатными и электронными материалами, подготовленными по результатам контрольных мероприятий ВОФК.

На протяжении отчетного периода специальная группа EUROSАI намеревается регулярно информировать о результатах своей работы в печатных и электронных изданиях INTOSАI и EUROSАI (INTOSАI Journal, INTOSАI WGEA Greenlines, EUROSАI Newsletter и т.д.), а также регулярно отчитываться о своих достижениях перед Советом управляющих EUROSАI.

Кроме того, в рамках деятельности специальной группы EUROSАI предусматривается наладить на постоянной основе обмен опытом между заинтересованными ВОФК, в частности, путем обмена информацией и проведения тематических учебных мероприятий во время заседаний специальной группы EUROSАI, а также ведения отдельной веб-страницы о специальной группе EUROSАI на веб-сайте Счетной палаты Украины.

### **Стратегическая цель 4: Сотрудничество с международными организациями**

#### ***Цель***

Разработка единого подхода и координация усилий с рабочими органами INTOSАI и EUROSАI, а также прочими международными организациями.



Photo: Participants of the II EUROSAI Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
 Фото: Участники II заседания специальной группы EUROSAI (июнь 2010 года, Киев, Украина)



Photo: Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine V.K. Symonenko, presiding at the II EUROSAI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)  
 Фото: Председатель Счетной палаты Украины В.К. Симоненко, председательствующий на II заседании специальной группы EUROSAI (июнь 2010 года, Киев, Украина)

### ***Обоснование***

За время деятельности предшественницы специальной группы EUROSАI – специальной подгруппы EUROSАI WGEA по аудиту средств, выделенных на ликвидацию последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов, было налажено и развито сотрудничество с рабочими органами INTOSAI и EUROSАI, занимающимися вопросами аудитов в сфере охраны окружающей среды и помощи, связанной с катастрофами.

Специальная группа EUROSАI намеревается продолжить сотрудничество в данном направлении, в частности, с рабочими группами INTOSAI, EUROSАI по экологическому аудиту и рабочей группой INTOSAI по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами.

Такое сотрудничество затронет вопросы консолидации усилий международного сообщества ВОФК в целях содействия сохранению безопасной окружающей среды для жителей Европы, обмена планами работы, методологией и наработками в сфере экологического аудита и аудита помощи, связанной с катастрофами, а также участия в подготовке руководящих принципов и рекомендаций по проведению аудитов предотвращения возникновения катастроф.

При этом специальная группа EUROSАI рассмотрит возможность привлечения экспертной помощи со стороны международных и, в частности, европейских организаций, действующих в сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды, охватывая вопросы предотвращения и ликвидации последствий катастроф.



Photo: Working moments at the I EUROSАI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)

Фото: Рабочие моменты I заседания специальной группы EUROSАI (март 2009 года, Киев, Украина)

## **4. INFORMATION AND RESEARCH COMPONENT IN THE WORK OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATASTROPHES**

### **4.1. ANALYSIS OF QUESTIONNAIRE RESULTS OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATASTROPHES**

Within Strategic Goal 1 under the Work Plan of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes (hereinafter referred to as “Task Force”) for 2009-2011, the Accounting Chamber of Ukraine carried out a questioning among EUROSAI Task Force members and observers. The questionnaire’s aim is to collect the data on natural and man-caused disasters in Europe, SAIs’ audits in this area and methodology developed by European auditors.

The questionnaire is composed of 5 blocks of questions regarding:

- status and mandates of member SAIs,
- natural and man-caused disasters and catastrophes occurred in Europe, their classification in legislations of various countries, national policies and programmes for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes;
- subject audits conducted by member SAIs,
- disaster-related methodology and recommendations of INTOSAI working bodies and international organizations used by member SAIs; and
- further initiatives and possible contributions of the Task Force both to SAIs and EUROSAI.

11 member SAIs provided their answers to the questionnaire:

- Chamber of Accounts of Azerbaijan;
- State Control Committee of Belarus;
- Court of Audit of Belgium;
- National Audit Office of Bulgaria;
- State Audit Office of Hungary;
- National Audit Office of Lithuania;
- Court of Accounts of Moldova;
- Supreme Chamber of Control of Poland;
- Accounts Chamber of the Russian Federation;
- Supreme Audit Office of the Slovak Republic;
- Accounting Chamber of Ukraine.

#### **I. Information related to SAIs**

Following the answers provided to Chapter I of the questionnaire, Supreme Audit Institutions of all types participated in the survey, i.e. of a Court model (Belgium, Bulgaria), a Board/Collegiums model (Azerbaijan, Moldova, Poland, the Russian Federation and Ukraine) and an Office of the Auditor/Comptroller General model (Hungary, Lithuania and the Slovak Republic). In Belarus, the President of the



## **4. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ**

### **4.1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА ЧЛЕНОВ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ ПО ВОПРОСАМ КАТАСТРОФ И АУДИТОВ В ЭТОЙ СФЕРЕ**

В рамках стратегической цели 1 «Изучение и содействие в проведении аудитов» Плана работы специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на 2009-2011 годы Счетной палатой Украины был проведен опрос высших органов финансового контроля - представителей EUROSАI, цель которого – сбор информации о природных и техногенных катастрофах в Европе, аудитах ВОФК в этой сфере и сведений о методических наработках европейских аудиторов.

Опросный лист включал пять блоков вопросов, которые касались:

- статуса и полномочий ВОФК - членов специальной группы;
- произошедших в Европе катастрофах природного и техногенного характера, их классификации в законодательстве разных стран, национальных стратегий и программ предотвращения и ликвидации последствий катастроф;
- проведения высшими органами финансового контроля аудитов по этой тематике;
- применения ВОФК стандартов и других методических документов, разработанных рабочими органами INTOSAI и международными организациями по вопросам катастроф и направлений дальнейшей деятельности в рамках специальной группы EUROSАI.

В опросе приняли участие 11 ВОФК- членов EUROSАI:

- Счетная палата Азербайджанской Республики;
- Комитет государственного контроля Республики Беларусь;
- Судебный аудиторский офис Бельгии;
- Счетная палата Республики Болгария;
- Государственный аудиторский офис Венгрии;
- Государственный Контроль Литовской Республики;
- Счетная палата Республики Молдова;
- Высшая Контрольная Палата Республики Польша;
- Счетная палата Российской Федерации;
- Высший аудиторский офис Словацкой Республики;
- Счетная палата Украины.

#### **Информация о ВОФК**

Анализ ответов на первый раздел вопросника показал, что в опросе участвовали представители всех типов высших органов финансового контроля: и имеющие статус судебной системы (ВОФК Бельгии и Республики Болгария),

Republic performs a general administration and supervision over the activities of the State Control Committee to be headed by its Chairman.

Mandates of all respondents are set forth in the Constitution and/or special Law, and in Belarus it is specified also by the Decree of the President of Belarus.

The SAIs are accountable to the Parliament in the most countries (Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Hungary, Lithuania, Poland, the Russian Federation, the Slovak Republic and Ukraine). SAI of Belarus is accountable to the President. In Moldova the SAI has organizational, functional, operating and financial independence.

The majority of SAIs (Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bulgaria, Hungary, Lithuania, Moldova, Poland, the Russian Federation, the Slovak Republic and Ukraine) have a legislative mandate to perform financial and performance audits. SAIs of Belarus, Belgium, Hungary, Moldova, the Slovak Republic and Ukraine are legislatively entitled to conduct compliance audit. The powers to carry out environmental audits are legislated for three SAIs (those of Belarus, Moldova and the Slovak Republic).

Almost all the respondents audit all state authorities and institutions (both governmental and non-governmental ones) which receive the state funds aimed at prevention and consequences elimination of disaster and catastrophes. Institutions of a non-government form of ownership in Belgium and private enterprises in Moldova are an exception.

All SAIs exercise a control over the utilization of state funds allocated from the State Budget to local governments for prevention and consequences elimination of disaster and catastrophes. At the same time, the Belgian SAI is in a position to perform an audit of government subsidies allocated to the local governments but is not entitled to audit such authorities.

In all responding countries, in addition to State Budget funds, the resources from local budgets are among the sources for financing the measures aimed at prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. In the most countries private enterprises' funds and charitable contributions are additional sources. For example, for this purpose the following sources of financing are foreseen: private insurance coverage - in Belarus and Belgium, insurance companies' payments and EU funds' resources - in Hungary, the government reserve - in Moldova, Ukraine and the Slovak Republic.

In Belarus, Bulgaria, Lithuania, the Slovak Republic, the Russian Federation and Ukraine the matter of financial and/or material participation of various institutions, organizations (except the government) in prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes is regulated by their respective legislation. In Belgium this matter is enshrined in the EU law, as well as in federal and regional laws. The resolution of the government is envisaged in Hungary. As for Moldova, the government approved the Regulation on Providing Aid to the Victims of Natural Disasters Caused by Dangerous Geological Processes in Moldova and adopted the Resolution on Approval of the Standard Regulation on Establishment of Reserve Funds of Local Public Authorities and Use of these Funds.

и являющиеся коллегиальным органом (ВОФК Республики Азербайджан, Республики Молдова, Республики Польша, Российской Федерации и Украины), и офисы Генерального Аудитора (ВОФК Венгрии, Литовской Республики и Словацкой Республики). В Республике Беларусь общее руководство и контроль за деятельностью Комитета государственного контроля осуществляет Президент Республики Беларусь, а возглавляет Комитет – Председатель.

Полномочия всех ответивших ВОФК определены Конституцией и/или специальным Законом, а в Белоруссии – еще и Указом Президента Республики Беларусь.

В большинстве стран (Республике Азербайджан, Бельгии, Республике Болгария, Венгрии, Республике Литва, Республике Польша, Российской Федерации, Республике Словакия, Украине) ВОФК подотчетны парламенту. В Республике Беларусь ВОФК подотчетен Президенту. В Республике Молдова ВОФК организационно, функционально, операционно и финансово независим.

Большинство ВОФК (Республики Азербайджан, Республики Беларусь, Бельгии, Республики Болгария, Венгрии, Республики Литва, Республики Молдова, Республики Польша, Российской Федерации, Республики Словакия, Украины) имеют полномочия на проведение финансового аудита и аудита эффективности. ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Венгрии, Республики Молдова, Республики Словакия, Украины проводят аудит соответствия. Полномочия на проведение экологического аудита законодательно закреплены для трех ВОФК – Республики Беларусь, Республики Молдова и Республики Словакия.

Практически все ответившие проводят аудит всех государственных органов и учреждений (как государственных, так и негосударственных), получающих государственные средства на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. В Бельгии исключения составляют учреждения негосударственной формы собственности, в Республике Молдова – частные предприятия.

Все ВОФК осуществляют контроль за использованием государственных средств, выделяемых из государственного бюджета органам местного самоуправления на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. При этом в Бельгии ВОФК имеет право проводить аудит государственных субсидий, выделенных местным органам управления, но не имеет полномочий проверять эти органы.

Во всех государствах, ВОФК которых приняли участие в опросе, источниками, предусматривающими финансирование мероприятий по предотвращению и ликвидации последствий катастроф, кроме средств государственного бюджета, являются средства местных бюджетов. В большинстве государств дополнительными источниками являются средства частных предприятий и благотворительные взносы. В Республике Беларусь и Бельгии предусмотрено также частное страховое обеспечение, в Венгрии – платежи страховых компаний, ресурсы фондов ЕС, в Республике Молдова, Украине и Словацкой Республике предусмотрен государственный резерв.

The SAIs of Belarus, Bulgaria, Poland, the Russian Federation and Ukraine informed that within their organizational structure there are special units dealing with disaster-related audit issues. A staff number of such units and key areas of their activities differ and depend on assigned tasks.

The SAI of Belarus set up a unit that consists of 8 employees in charge for exercising a state control over use of the republican and local budget funds allocated to financing the consequences elimination of Chernobyl catastrophe, legality of organizations' utilization of material resources purchased from state funds for the purpose of consequences elimination of Chernobyl catastrophe, as well as over activities of state authorities and other organizations responsible for consequences elimination of the catastrophe, observance of laws in this area and other tasks.

The SAI of Bulgaria established a unit that consists of 19 auditors entrusted with tasks of auditing disaster-related funds. They also perform audits of state and private sectors' cooperation projects, loan contracts, as well as for protection of competition and governmental activity in the field of culture.

The Polish SAI's unit is composed of 40 employees exercising all audit functions related to disasters and catastrophes.

The Ukrainian SAI established a unit staffed with 9 employees dealing with such key focus areas as control over the State Budget revenues, earmarked and effective use of the funds allocated to mitigation of Chernobyl catastrophe consequences, as well as to prevention and consequences elimination of emergencies and natural calamities, functioning and utilization of the State material reserve and the State Budget reserve fund; participation in developing and carrying out the expert examination of regulations in these areas.

## **II. Information related to natural and man-caused disasters and catastrophes**

Chapter II includes the questions regarding the data on emergencies, disaster and catastrophe classification accepted in various countries, national strategies and programmes for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Following the questionnaire results, almost all the respondents (8 out of 11) were positive while answering the question: «Has your country experienced any disasters and catastrophes since 2004?» The SAIs of Azerbaijan, Bulgaria and the Slovak Republic have not replied to this question.

The data on scale of disasters and catastrophes occurred and their total numbers were provided by the SAIs of Belarus, Lithuania, Moldova and Ukraine (the number of disasters was specified), Belgium, Hungary and Poland (without the number mentioned). According to their scale, the disasters and catastrophes were classified as national, regional and local ones. In addition, several respondents filled in the box «Other»: the State Control Committee of Belarus indicated a number of local-type emergencies, the Accounting Chamber of Ukraine specified a number of object emergencies, the Court of Accounts of Moldova did not give any definition to the

В Белоруссии, Болгарии, Литве, Словакии, Российской Федерации и Украине вопрос финансового и/или материального участия различных учреждений, организаций (кроме государства) в предотвращении и ликвидации последствий катастроф регулируется специальным законом. В Бельгии этот вопрос урегулирован законодательством ЕС, а также федеральным и региональным законодательством. В Венгрии предусмотрено решение правительства. В Республике Молдова правительством утверждено Положение об оказании материальной помощи пострадавшим от стихийных бедствий в Республике Молдова, спровоцированных опасными геологическими процессами, а также принято постановление правительства об утверждении Типового положения о формировании резервных фондов органов местного публичного управления и использовании средств этих фондов.

Высшие органы финансового контроля Белоруссии, Болгарии, Польши, Российской Федерации и Украины указали на наличие в их структурах специальных подразделений, занимающихся аудитами, которые касаются вопросов, связанных с катастрофами. Численность таких подразделений и основные направления их деятельности различны в зависимости от поставленных задач.

В ВОФК Республики Беларусь создано подразделение из 8 сотрудников, основной задачей которого является осуществление государственного контроля за расходованием средств республиканского и местных бюджетов, направленных на финансирование ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; законностью использования организациями материальных ресурсов, приобретенных за счет государственных средств с целью ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; деятельностью государственных органов, других организаций, осуществляющих мероприятия, направленные на ликвидацию последствий катастрофы, соблюдением ими законодательства в этой сфере и другие.

В ВОФК Республики Болгария создано подразделение из 19 аудиторов, которые контролируют средства, связанные с катастрофами, а также проводят аудиты проектов сотрудничества государственного и частного секторов, аудиты договоров о ссуде, по вопросам защиты конкуренции и государственной деятельности в сфере культуры.

В ВОФК Республики Польша подразделение состоит из 40 сотрудников, которые выполняют все аудиторские функции, имеющие отношение к катастрофам.

В ВОФК Украины создано подразделение из 9 сотрудников, основные направления которого – контроль за поступлением средств в государственный бюджет, целевым и эффективным использованием средств, направленных на ликвидацию последствий Чернобыльской катастрофы, а также на предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий; функционирование и использование государственного материального резерва и резервного фонда государственного бюджета; участие

emergencies mentioned. The summarized data on the scale of happened disasters and catastrophes are presented in Table 1.

Table 1

Scale of disasters and catastrophes

Scale of disasters and catastrophes	of man-caused type	of natural type
National	Belgium*, Ukraine - 21	Belarus - 59, Belgium*, Moldova - 68, Poland*, Ukraine – 6
Regional	Lithuania - 9, Moldova - 1, Ukraine – 76	Hungary*, Lithuania - 8, Moldova - 56, Poland*, Ukraine – 27
Local	Hungary*, Lithuania - 314, Moldova - 409, Ukraine–741	Belarus - 20, Hungary*, Lithuania - 77, Moldova - 134, Poland*, Ukraine – 245
Other	Belarus - 57925, Moldova – 262, Ukraine – 538	Belarus- 145, Moldova – 121

\* Quantitative data are not available.

Table 2 shows summarized loss information inflicted by consequences of disasters and catastrophes, according to the materials provided by the SAIs of Belarus, Belgium, Hungary, Lithuania, Poland and Ukraine.

Table 2

Losses inflicted by disasters and catastrophes

Type of disasters and catastrophes	Number of cases	Amount of losses, EUR ml	Number of people suffered	Number of people dead
Total	60615	313,4	8246	9766
<b>Man-caused, including:</b>	59723	222,5	5062	8529
transport accidents	439	10,1	1284	1247
Fires	57975	102,2	2635	6857
explosions	147	29,0	646	284
disasters and catastrophes with discharge (discharge threat) of dangerous and hazardous chemical and radioactive substances	57	0,1	138	6
sudden destruction of constructions	101	3,6	218	109
disasters and catastrophes in electrical power systems	167	8,5	0	0
disasters and catastrophes in life support systems	200	0,2	3	0
disasters and catastrophes in communications and telecommunication systems	5	0,0	0	0
disasters and catastrophes at treatment facilities	13	0,01	0	0

в разработке и проведение экспертизы нормативно-правовых актов в этих сферах.

### **Информация о катастрофах техногенного и природного характера**

Второй раздел включает вопросы, касающиеся информации о чрезвычайных ситуациях, принятой в разных странах классификации катастроф, национальных стратегиях и программах предотвращения и ликвидации последствий катастроф.

Как показал анализ ответов, практически все участники опроса (8 из 11) на вопрос «Случались ли чрезвычайные ситуации в вашей стране с 2004 года?» ответили утвердительно. ВОФК Республики Болгария, Республики Азербайджан и Республики Словакия не дали ответ на этот вопрос.

Сведения о масштабах произошедших чрезвычайных ситуаций с предоставили ВОФК Белоруссии, Литвы, Молдовы и Украины (с указанием количества катастроф), Бельгии, Венгрии и Польши (без уточнения их количества). По масштабу катастрофы были разделены на общегосударственные, региональные и местные. Кроме того, несколько респондентов заполнили графу «Прочее»: Комитет государственного контроля Республики Беларусь указал в ней количество чрезвычайных ситуаций, имеющих локальный характер, Счетная палата Украины – объектовый, Счетная палата Республики Молдова не дала определения указанным чрезвычайным ситуациям. Обобщенные данные о масштабе произошедших катастроф приведены в таблице 1.

Таблица 1

Масштаб катастроф

Масштаб катастроф	техногенного характера	природного характера
Общегосударственный	Бельгия*, Украина - 21	Белоруссия - 59, Бельгия*, Молдова - 68, Польша*, Украина - 6
Региональный	Литва - 9, Молдова - 1, Украина – 76	Венгрия*, Литва - 8, Молдова - 56, Польша*, Украина – 27
Местный	Венгрия*, Литва - 314, Молдова - 409, Украина – 741	Белоруссия - 20, Венгрия*, Литва - 77, Молдова - 134, Польша*, Украина – 245
Прочее	Белоруссия - 57925, Молдова – 262, Украина – 538	Белоруссия - 145, Молдова – 21

\* Количественные данные отсутствуют.

В таблице 2 представлены обобщенные масштабы ущерба, нанесенного в результате катастроф и бедствий, по материалам ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Венгрии, Республики Литва, Республики Польша и Украины.

## Continuation of Table 2

Type of disasters and catastrophes	Number of cases	Amount of losses, EUR ml	Number of people suffered	Number of people dead
disasters and catastrophes in systems of oil and gas industrial sector	29	68,8	138	26
hydrodynamic disasters and catastrophes	2	0,03	0	0
other (Moldova: detection of unexploded ammunition)	588	-	-	-
<b>Natural, including:</b>	892	90,9	3184	1237
dangerous geological phenomena	36	0,1	46	60
dangerous meteorological phenomena	501	90,4	112	983
dangerous hydrological phenomena	44	0,3	630	46
deterioration of soils or depths	65	0,01	3	2
fires in natural environmental systems	197	0,02	2392	146
infectious diseases and mass poisoning of people	49	0,03	1	0

Classification of man-caused disasters and catastrophes according to industrial sectors of economy was produced by the SAIs of Belarus, Belgium, Lithuania, Moldova, Poland and Ukraine (Table 3).

Table 3

Number of man-caused disasters and catastrophes according to industrial sectors of economy

Industrial sectors of economy	Number of cases	Countries
Fuel and power sector	190	Belarus - 4, Belgium - 1, Lithuania - 4, Moldova - 5, Ukraine - 176
Industrial sector	963	Belarus - 618, Lithuania - 316, Moldova - 2, Poland - 6, Belgium - 2, Ukraine - 21
Agro-industrial sector	430	Belarus - 391, Lithuania - 37, Poland - 2
Transport and communications	3640	Belarus - 3,269, Lithuania - 16, Moldova - 42, Poland - 2, Ukraine - 311
Construction and housing and utilities	2872	Belarus - 2,834, Lithuania - 7, Moldova - 28, Poland - 3
Wastes management	7	Lithuania - 4, Moldova - 3
Other	50834	Belarus - 50,830, Moldova - 4
including:		



## Ущерб, нанесенный в результате бедствий и катастроф

Вид катастроф	Количество случаев	Сумма убытков, млн. евро	Количество пострадавших	Количество погибших
Всего	60615	313,4	8246	9766
Техногенного характера, в том числе:	59723	222,5	5062	8529
транспортные аварии	439	10,1	1284	1247
пожары	57975	102,2	2635	6857
взрывы	147	29,0	646	284
аварии с выбросом (угрозой выброса) опасных и вредных химических и радиоактивных веществ	57	0,1	138	6
внезапное разрушение сооружений	101	3,6	218	109
аварии в электроэнергетических системах	167	8,5	0	0
аварии в системах жизнеобеспечения	200	0,2	3	0
аварии в системах связи и телекоммуникаций	5	0,0	0	0
аварии на очистных сооружениях	13	0,01	0	0
аварии в системах нефтегазового промышленного комплекса	29	68,8	138	26
гидродинамические аварии	2	0,03	0	0
прочее (Молдова, обнаружение неразорвавшихся боеприпасов)	588	-	-	-
Природного характера, в том числе:	892	90,9	3184	1237
опасные геологические явления	36	0,1	46	60
метеорологические явления	501	90,4	112	983
гидрологические явления	44	0,3	630	46
деградация почв или недр	65	0,01	3	2
пожары в природных экологических системах	197	0,02	2392	146
инфекционные заболевания и массовое отравление людей	49	0,03	1	0

Industrial sectors of economy	Number of cases	Countries
Housing sector	46649	Belarus
Entertainment and cultural establishments	63	Belarus
Educational establishments, research and design organizations, administrative offices	92	Belarus
Territory	4026	Belarus
Explosions in open areas	4	Moldova

Analysis of disasters and catastrophes occurred according to the ecosystem's elements (Table 4) that is based on the data provided by the SAIs of Belarus, Belgium, Lithuania and Moldova showed that the majority of happened disasters and catastrophes were related to the natural environment.

Table 4

Number of natural disasters and catastrophes according to the ecosystem's elements

Ecosystem's elements	Number of cases	Countries
Natural environment	219	Belarus - 163, Belgium - 5, Lithuania - 47, Poland - 4
Air space	7	Poland
Flora	7	Belarus - 2, Lithuania - 5
Fauna	24	Belarus - 21, Moldova - 3
Geological processes	15	Belarus - 7, Moldova - 8
Other	31	Belarus

The SAIs of Belarus, Belgium, Lithuania and Moldova noted that, according to the pattern of occurrence, the disasters and catastrophes were mainly caused by internal factors but there were also some cases of disasters and catastrophes that occurred in connection with other countries. The figures are set forth in Table 5.

Table 5

Number of disasters and catastrophes according to their pattern of occurrence

Pattern of occurrence	Number of cases	Countries
Subject to internal factors	59534	Belarus – 58,170, Belgium - 1, Lithuania - 408, Moldova - 951, Poland – 4
Subject to external factors (connected with other countries)	12	Belgium - 5, Poland - 7

The high frequency and intensity of disasters and catastrophes raise concerns among the public and governments of various countries. In most countries (Azerbaijan, Belarus, Belgium, Hungary, Lithuania, Moldova, Poland, the Russian Federation and Ukraine) the disaster-related questions have been raised at the governmental and public levels and in mass media.

As a result, almost in all these countries (Azerbaijan, Belarus, Belgium, Hungary, Lithuania, Poland, the Russian Federation) national strategies for

Количество техногенных катастроф по производственным комплексам экономики предоставили ВОФК Белоруссии, Бельгии, Литвы, Молдовы, Польши и Украины (таблица 3).

Таблица 3

Количество техногенных катастроф в разрезе производственных комплексов экономики

Производственные комплексы экономики	Количество случаев	Страны
Топливо-энергетический комплекс	190	Белоруссия - 4, Бельгия - 1, Литва - 4, Молдова - 5, Украина - 176
Промышленный комплекс	963	Белоруссия - 618, Литва - 316, Молдова - 42, Польша - 6, Молдова - 2, Украина - 21
Агропромышленный комплекс	430	Белоруссия - 391, Литва - 37, Польша - 2
Транспорт и связь	3640	Белоруссия - 3269, Литва - 16, Молдова - 42, Польша - 2, Украина - 311
Строительство и жилищно-коммунальное хозяйство	2872	Белоруссия - 2834, Литва - 7, Молдова - 28, Польша - 3
Обращение с отходами	7	Литва - 4, Молдова - 3
Прочее	50834	Белоруссия - 50830, Молдова - 4
в том числе:		
Жилой сектор	46649	Белоруссия
Зрелищные и культурно-просветительские учреждения	63	Белоруссия
Учебные заведения, научные и проектные организации, учреждения управления	92	Белоруссия
Территория	4026	Белоруссия
Взрывы на открытых пространствах	4	Молдова

Анализ произошедших природных катастроф в разрезе элементов экосистемы (таблица 4) на основании данных анкет, заполненных ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Республики Литва и Республики Молдова, показал, что наибольшее количество произошедших катастроф и бедствий имели отношение к природной среде.

Таблица 4

Количество природных катастрофы в разрезе элементов экосистемы

Элементы экосистемы	Количество случаев	Страны
Природная среда	219	Белоруссия - 163, Бельгия - 5, Литва - 47, Польша - 4
Воздушное пространство	7	Польша
Флора	7	Белоруссия - 2, Литва - 5
Фауна	24	Белоруссия - 21, Молдова - 3
Геологические процессы	15	Белоруссия - 7, Молдова - 8
Прочее	31	Белоруссия

elimination of consequences and/or potential risks of disasters and catastrophes and their prevention have been in place.

Analysis of the questionnaire shows that in the majority of countries (Azerbaijan, Belarus, Hungary, Lithuania, Moldova, Poland, the Russian Federation and Ukraine) national documents envisage the classification of disasters and catastrophes.

In Azerbaijan disasters and catastrophes are classified according to two types – natural and man-caused. Natural disasters and catastrophes include geophysical, geological, meteorological, hydrological and natural fires. Man-caused disasters and catastrophes are related to fires, explosions, destruction of constructions, disasters and catastrophes with discharge of dangerous and hazardous chemical and radioactive substances, disasters and catastrophes in public power systems, disasters and catastrophes in oil extraction and processing facilities, main pipelines, refining and hydrotechnical facilities, as well as transport accidents.

In Belarus, pursuant to the Law «On Protection of Population and Territories from Natural and Man-Caused Disasters and Catastrophes», disasters and catastrophes are classified as areal, local, regional, republican (national) and transboundary ones.

In Hungary there is the following classification of disasters and catastrophes: man-made (including nuclear disasters and those caused by hazardous materials), human and ecological (including ecological; fires damaging environment; epidemics; proliferation; migration; terrorism) and natural (including hydrological; meteorological; geological).

In Lithuania disasters and catastrophes are classified according to their types (natural, man-caused, ecological, social) and scales (national, county, local).

In Moldova, pursuant to the Resolution of the Government of Moldova “On Procedure for Collection and Exchange of Information in the Field of Protection of Population and Territory under Emergency Situations”, disasters are classified:

- depending on triggering factors – man-caused disasters (transport accidents, fires, explosions, explosion threats, disasters and catastrophes with discharge (discharge threat) of dangerous and hazardous chemical substances, excess of the maximum allowable concentration of harmful substances in the environment, disasters and catastrophes with discharge (discharge threat) of dangerous and hazardous radioactive substances, sudden destruction of constructions, disasters and catastrophes in electrical power systems, disasters and catastrophes in life support systems, disasters and catastrophes in communications and telecommunication systems, disasters and catastrophes at treatment facilities, hydrodynamic disasters and catastrophes), natural disasters (geophysical, geological, meteorological, agrometeorological, hydrological, hydrogeological and natural fires connected with the change in condition of soil, atmosphere, hydrosphere, biosphere), socio-biological disasters (infectious human diseases, human poisoning, infectious diseases of farm animals, mass poisoning of farm animals, mass mortality of wildlife animals, affection of agricultural plants with diseases and pests);

ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Республики Литва и Республики Молдова отметили, что случаи катастроф и бедствий по характеру их возникновения в основном, были обусловлены внутренними факторами, но были случаи возникновения бедствий и катастроф, связанные с другими странами. Их количественные показатели приведены в таблице 5.

Таблица 5

Количество катастроф по характеру их возникновения

Характер возникновения	Количество случаев	Страны
Обусловленные внутренними факторами	59534	Белоруссия - 58170, Бельгия - 1, Литва - 408, Молдова - 951, Польша - 4
Обусловленные факторами, связанными с другими странами	12	Бельгия - 5, Польша - 7

Высокая интенсивность катастроф не остается без внимания и не оставляет равнодушными общественность и правительства многих стран. В большинстве стран (Республике Азербайджан, Республике Беларусь, Бельгии, Венгрии, Республике Литва, Республике Молдова, Республике Польша, Российской Федерации и Украине) на государственном уровне и на общественном уровне, в средствах массовой информации обсуждаются вопросы, связанные с предотвращением и ликвидацией последствий катастроф.

В результате практически во всех этих странах (Республике Азербайджан, Республике Беларусь, Бельгии, Венгрии, Республике Литва, Республике Польша, Российской Федерации) уже существуют национальные стратегии ликвидации последствий и/или возможных рисков катастроф и их предотвращения.

Анализ опроса показывает, что в большинстве государств (Республике Азербайджан, Республике Беларусь, Венгрии, Республике Литва, Республике Молдова, Республике Польша, Российской Федерации и Украине) национальными документами предусмотрена классификация катастроф.

В Республике Азербайджан катастрофы классифицируют по двум типам – катастрофы природного характера и катастрофы техногенного характера. К катастрофам природного характера относят геофизические, геологические, метеорологические, гидрологические, природные пожары. К катастрофам техногенного характера – пожары, взрывы, падение зданий и сооружений, катастрофы, связанные с отходами химических, радиоактивных и биологически опасных продуктов, аварии на энергетических коммунальных системах, аварии на объектах нефтедобычи и нефтепереработки, на магистральных трубопроводах, на очистительных и гидротехнических сооружениях, на транспорте.

В Республике Беларусь, в соответствии с Законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», чрезвычайные ситуации подразделяют на локальные, местные, региональные, республиканские (государственные) и трансграничные.

- depending on a number of victims of disasters and catastrophes, inflicted material damage, expansion of affected areas, scale of consequences – object, local, territorial (at the level of district or region), national and transboundary.

In Poland disasters and catastrophes are classified according to two types: natural and man-caused.

In the Russian Federation, in accordance with the Resolution of the Russian Federation's Government "On Classification of Natural and Man-Caused Disasters and Catastrophes", disasters and catastrophes are classified according to the categories: local, municipal, intermunicipal, regional, interregional and federal. According to the cause of occurrence disasters and catastrophes are divided into natural and man-caused. According to the rate of spread the disasters and catastrophes are divided into sudden, galloping, moderate and gradual.

The classification in Ukraine distinguishes four levels of disasters and catastrophes – national, regional, local and object in accordance with a territorial spread, volumes of inflicted or expected economic losses, number of people dead.

SAIs of Hungary, Lithuania, Poland, the Russian Federation and Ukraine indicated government programmes for consequences elimination of disasters and catastrophe, as well as government programmes for prevention of disasters and catastrophes and mitigation of their associated risks in place in their countries. Respective government programmes are also adopted in Azerbaijan, Belarus and Belgium.

In Azerbaijan, Belgium, Hungary, Lithuania, Poland, the Russian Federation and Ukraine the state budget is a principal financing source for such programmes. In Belarus these specially designated funds are provided from republican and local budgets, as well as from organizations, insurance funds and other legal sources. In Hungary in addition to the state budget, the resources of EU funds are available for these purposes. Local governments may also use own resources.

In the majority of countries (Azerbaijan, Belarus, Belgium, Hungary, Lithuania, Poland, the Russian Federation and Ukraine) the government programmes set forth state budget expenditures for elimination of natural disasters and catastrophes: floods threat, soil and environment preservation, climate change threats, water balance threats etc. In addition the government programmes of Belarus, Belgium and Ukraine refer specifically to state budget expenditures for elimination of potential man-caused disasters and catastrophes in construction projects, industrial production, mining industry, fuel and power sector, transportation, wastes management and military objects etc.

In Belgium the appropriations are made for standard setting, information and inspection on air pollution, fire prevention for construction projects, "Seveso" businesses, gas transportation, hazardous materials transportation, nuclear wastes treatment; prevention and cleaning-up of pollution at military bases.

In Hungary national documents do not allocate resources directly to the individual sectors. Instead, the ministries set the technical standards (i.e. engineering requirements) to be fulfilled. Furthermore, the Hungarian "Disaster Management Act" now incorporates relevant provisions from the EU's "Seveso Directives" and

В Венгрии катастрофы подразделяются на возникшие в результате человеческой деятельности (включая ядерные катастрофы и катастрофы, вызванные опасными материалами); социальные и экологические (включая экологические катастрофы; нанесение пожарами ущерба окружающей среде; эпидемии; распространение; миграцию; терроризм); природные (включая гидрологические, метеорологические, геологические).

В Республике Литва катастрофы классифицируют по типам (природные, технологические, экологические, социальные) и масштабам (национальные, региональные, локальные).

В Республике Молдова, в соответствии с постановлением правительства Молдовы «О порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территории в условиях чрезвычайных ситуаций», чрезвычайные ситуации подразделяют:

- в зависимости от провоцирующих факторов – на чрезвычайную ситуацию техногенного характера (транспортные аварии; пожары, взрывы, угроза взрывов; аварии с выбросом (угрозой выброса) химически опасных веществ; превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде; аварии с выбросом (угрозой выброса) радиоактивных веществ; внезапное обрушение зданий, сооружений; аварии на электроэнергетических системах; аварии на коммунальных системах жизнеобеспечения; аварии на системах связи и телекоммуникаций; аварии на промышленных очистных сооружениях; гидродинамические аварии), чрезвычайную ситуацию природного характера (геофизические, геологические, метеорологические и агрометеорологические, гидрологические, гидрогеологические, природные пожары, связанные с изменением состояния суши, атмосферы, гидросферы, биосферы); чрезвычайную ситуацию социально-биологического характера (инфекционные заболевания людей, отравления людей, инфекционные заболевания сельскохозяйственных животных, массовое отравление сельскохозяйственных животных, массовая гибель диких животных, поражение сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями);

- в зависимости от числа пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, понесенного материального ущерба, распространения пораженных зон масштабы последствий – на объектовые, местные, территориальные (на уровне уезда, района), национальные, трансграничные.

В Республике Польша катастрофы классифицируют по двум типам – природные и возникшие в результате человеческой деятельности.

В Российской Федерации, в соответствии с постановлением правительства «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», выделяют такие категории чрезвычайных ситуаций: локального характера, муниципального характера, межмуниципального характера, регионального характера, межрегионального характера и федерального характера. По причине возникновения чрезвычайные ситуации

accordingly requires the concerned Hungarian agencies, organizations to develop (and comply with) their respective “Seveso-compliant” disaster management plans.

There is a federal special-purpose programme for mitigation of risks and consequences of disasters and catastrophes covering all economy sectors in the Russian Federation.

In Ukraine appropriations are effected on the basis of the National Programme for consequences elimination of the Chernobyl catastrophe for 2006-2010 approved by the Law of Ukraine and the Programme for support of error-free operation and explosion and fire safety of arsenals, bases and storages for armament, missiles and ammunition of Armed Forces of Ukraine for 1995-2015 approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

### **III. Audits conducted by SAIs**

Chapter III includes 21 questions connected with auditing the prevention, response and consequences elimination of disasters and catastrophes.

SAI of Belarus, Belgium, Bulgaria, Hungary, Poland, the Russian Federation and Ukraine answered positively to the question: “Has your SAI conducted any audits on prevention, response and consequences elimination of natural and man-caused disasters and catastrophes since 2004?” These audits were initiated on both SAIs’ own initiatives (Belarus, Belgium, Bulgaria, Hungary, the Russian Federation and Ukraine) and according to orders by Heads of their states (Belarus), national Parliaments’ orders (Poland, the Russian Federation) and pursuant to government programmes (Ukraine). SAIs of Hungary, the Russian Federation and Ukraine conducted national and cooperative audits when SAIs of Belarus, Belgium and Poland performed only national audits.

SAIs of Lithuania and Moldova carried out audits that referred indirectly to the issues of prevention, response and consequences elimination of man-caused and natural disasters and catastrophes.

Audit types. The SAIs undertook different audit types while auditing the prevention, response and consequences elimination of disasters and catastrophes, namely:

- financial (SAIs of Belarus, Belgium, the Russian Federation, Ukraine);
- compliance (SAIs of Belarus, Moldova, Ukraine);
- performance (SAIs of Belarus, Belgium, Bulgaria, Hungary, Lithuania, the Russian Federation, Ukraine) and
- combined (SAIs of Belarus, Hungary, Poland, Ukraine).

Besides the Court of Accounts of Moldova performed an audit on utilization of state budget funds allocated to the Civil Protection and Emergencies Service and an audit on public purchases.

Following the nature of disasters and catastrophes, the SAIs of Hungary and Ukraine carried out audits on natural and man-caused disasters and catastrophes, the SAI of Belarus effected audits on man-caused disaster and the SAI of Poland executed an audit connected with a natural disaster.

The issues of prevention of disasters and catastrophes were reviewed in the course of audits by the SAIs of Hungary, Poland, the Russian Federation and



делят на природные и антропогенные. По скорости распространения – на внезапные, стремительные, умеренные и плавные.

В Украине, в соответствии с территориальным распространением, объемами нанесенного или ожидаемого экономического ущерба, количеством людей, которые погибли, по классификационным признакам выделяют четыре уровня чрезвычайных ситуаций: общегосударственный, региональный, местный и объектовый.

ВОФК Венгрии, Республики Литва, Республики Польша, РФ и Украины отметили наличие в своих странах правительственных программ по ликвидации последствий катастроф и правительственных программ, которые направлены на предупреждение рисков катастроф и их предотвращение. Правительственные программы, направленные на предупреждение рисков катастроф и их предотвращение приняты также в Республике Азербайджан, Республике Беларусь и Бельгии.

В Республике Азербайджан, Бельгии, Венгрии, Республике Литва, Республике Польша, Российской Федерации и Украине основным источником финансирования данных программ является государственный бюджет. В Республике Беларусь на эти цели предусмотрены средства в республиканском и местных бюджетах, а также средства организаций, страховых фондов и другие источники, не запрещенные законодательством. В Венгрии кроме государственного бюджета для этих целей используются ресурсы из фондов ЕС. Кроме того, местные органы управления могут также использовать свои собственные ресурсы.

В большинстве государств (Республике Азербайджан, Республике Беларусь, Бельгии, Венгрии, Республике Литва, Республике Польша, Российской Федерации, Украине) правительственными программами предусматривались расходы государственных средств на предотвращение катастроф природного характера: угроза паводков, защита грунтов и окружающей среды, угрозы климатического характера, угрозы в сфере водного баланса и т.д. Также в Республике Беларусь, Бельгии и Украине правительственными программами предусматривались расходы государственных средств на предотвращение возможных техногенных катастроф в сфере реализации строительных проектов, промышленного производства, в добывающей промышленности, в топливно-энергетическом комплексе, в транспортной отрасли, в сфере обращения с отходами и на военных объектах.

В Бельгии предусмотрены ассигнования на разработку стандартов, сбор информации и инспекции по загрязнению воздушной среды; меры пожарной безопасности для строительных объектов, предприятий, которые отнесены, согласно директив Seveso, к группе высокого риска по объемам опасных веществ, для транспортировки газа, транспортировки опасных материалов, обращения с ядерными отходами; на предотвращение загрязнения и очистку от загрязнения территорий военных баз.

Ukraine, elimination of disasters and catastrophes were covered under audits by the SAIs of Hungary, Poland, the Russian Federation and Ukraine and consequences elimination of disasters and catastrophes were under analysis in audits of the SAIs of Belarus, Bulgaria, Hungary, the Russian Federation and Ukraine.

The answers to the question: “Specify the area under the audits of man-caused disasters and catastrophes” are presented in the Table 6.

Table 6

Area under the audits of man-caused disasters and catastrophes

Area under the audits	Number	Countries
Fuel and power sector	3	Belarus, Belgium, Ukraine
Industrial sector	3	Belarus, Poland, the Russian Federation
Agro-industrial sector	2	Belarus, the Russian Federation
Transport and communications	1	Belarus
Construction and housing and utilities	4	Belarus, Poland, the Russian Federation, Ukraine
Other	1	Belgium - explosives and pyrotechnic articles

The audits by the SAIs of Belgium, Hungary, Poland, the Russian Federation and Ukraine covered the issues of implementation of international agreements/accords.

For instance, the SAI of Belgium scrutinized EU directive 2007/23 on the placing on the market of pyrotechnic articles. The SAI of Hungary reviewed three bilateral agreements concluded on border waters with Ukraine, Austria and Slovenia. The SAI of Poland took the corresponding agreements with the Slovak Republic, Germany and the Czech Republic. The SAI of the Russian Federation analyzed the agreement on the Strait of Kerch with Ukraine. The SAI of Ukraine investigated the agreements with Austria, Hungary and the Russian Federation.

Received questionnaire results revealed that the SAIs of Hungary, Poland, the Russian Federation, the Slovak Republic and Ukraine were active in carrying out joint/parallel audits on prevention and consequences and/or potential risks elimination of disasters and catastrophes. The SAI of the Russian Federation indicated that these audits were conducted within EUROSAT WGEA Special Subgroup.

The SAI of Hungary specified among the reasons for such joint/parallel audits the fact that disasters and catastrophes are "going beyond the borders". That is why adequate systems must be in place in each concerned country for forecasting the danger, measuring the relevant values, running, maintaining, developing the facilities, and "handling" the emergency situations. The SAI of the Slovak Republic mentioned the Chernobyl Shelter Fund, Shelter Implementation Plan, stabilization of the existing sarcophagus and construction of a new safe confinement around the old structure as essential basis for such auditing.

В Венгрии национальными документами не предусмотрено распределение ресурсов отдельным секторам экономики. Вместо этого министерства устанавливают технические стандарты (технические требования). К тому же венгерский Закон об управлении катастрофами включает соответствующие положения из Директив Seveso ЕС и, соответственно, требует от венгерских учреждений и организаций разрабатывать (и соблюдать) собственные «Seveso-совместимые» планы управления катастрофами.

В Российской Федерации существует федеральная целевая программа для всех отраслей экономики по снижению рисков и смягчению последствий катастроф.

В Украине ассигнования выделяются на основании утвержденной Законом о общегосударственной Программы преодоления последствий Чернобыльской катастрофы на 2006-2010 годы и утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины Программы обеспечения живучести и взрывопожаробезопасности арсеналов, баз и складов вооружения, ракет и боеприпасов Вооруженных Сил Украины на 1995-2015 годы.

### **Информация об аудитах, проведенных ВОФК**

Третий раздел включает 21 вопрос, касающийся аудитов по вопросам предотвращения, реагирования и ликвидации последствий катастроф.

На вопрос «Проводились ли ВОФК аудиты средств, выделенных на предотвращение, состояния реагирования и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф с 2004 года?» ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Республики Болгария, Венгрии, Республики Польша, Российской Федерации и Украины ответили утвердительно. Эти аудиты проводились как по собственной инициативе ВОФК Республики Беларусь, Бельгия, Республика Болгария, Венгрия, Российская Федерация, Украина, так и в соответствии с поручениями главы государства (Республика Беларусь), национального парламента (Республики Польша, Российская Федерация, Украина) и согласно государственным программам (Украина). ВОФК Венгрии, Российской Федерации и Украины проводили национальные и международные аудиты; ВОФК Республики Беларусь, Бельгии и Республики Польша - только национальные аудиты.

Высшими органами финансового контроля Республики Литва и Республики Молдова проводили аудиты, косвенно касающиеся вопросов предотвращения, состояния реагирования и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф.

Типы аудитов: По вопросам предотвращения, состояния реагирования и ликвидации последствий катастроф ВОФК проводились аудиты различных типов:

- финансовый (ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Российской Федерации, Украины);

- соответствия (ВОФК Республики Беларусь, Республики Молдова, Украины);

In their audits the SAIs of Belarus, Belgium, Bulgaria, Hungary, Moldova, Poland, the Slovak Republic and Ukraine focused on auditing the utilization of state funds allocated for the above purposes. The SAI of the Russian Federation examined both state and other earmarked funds.

The majority of the SAIs was positive while answering the question: “Does your SAI monitor the progress of responding to audit conclusions and recommendations?”

In their activities the SAIs propagate the principles of transparency and publicity making an integral part for an independent constitutional body of financial and economic control in the country. With the help of mass media the SAIs could be fast in communicating audit findings to a society that would facilitate public control over budget revenues and expenditures.

The survey results placed a correspondence with auditees and a check of response progress among the most accepted information source of response for the SAIs (see Table 7). At the same time parliamentary and government hearings and mass media remain faithful sources of such information.

Table 7

Reference sources for establishing response progress to SAIs' audits

Reference sources	Number	Countries
Mass media	2	Belgium, Ukraine
Check of response progress	6	Belarus, Belgium, Hungary, Poland, the Russian Federation, Ukraine
Parliamentary hearings	2	Belgium, Lithuania
Government hearings	2	Belarus, Poland
Correspondence with auditees	8	Belarus, Belgium, Bulgaria, Lithuania, Moldova, Poland, the Russian Federation, Ukraine

While exercising auditing functions on an annual basis the SAIs identify nationwide problems and draw special attention of national parliaments, governments and executive authorities to be addressed.

Following the questionnaire results, only the national parliaments of Belgium, Hungary, Poland, the Russian Federation and Ukraine considered audit findings of national SAIs. On the basis of national parliaments’ consideration in Hungary, Poland and the Russian Federation respective amendments were made to legislation and appropriate national programmes.

The majority of respondents were negative while answering the question: “Were the audit findings presented and considered by international (EU) structures and bodies?” The SAIs of Hungary and Poland presented copies of audit reports to international bodies for the purpose of informing and better understanding of existing problems.

- эффективности (ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Республики Болгария, Венгрии, Республики Литва, Российской Федерации, Украины);
- смешанный (ВОФК Республики Беларусь, Венгрии, Республики Польша, Украины).

Кроме того, Счетная палата Республики Молдова провела аудит расходования государственных средств на содержание Службы гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций, а также аудит по тематике государственных закупок.

Исходя из характера чрезвычайных ситуаций и катастроф, ВОФК Венгрии и Украины проводили аудиты, связанные и с природными, и с техногенными катастрофами, ВОФК Республики Беларусь проводил аудиты, связанные с техногенной катастрофой, ВОФК Республики Польша – аудит, связанный с природной катастрофой.

В ходе аудитов ВОФК Венгрии и Украины вопросы предотвращения катастрофы рассматривали ВОФК Республики Беларусь, Венгрии, Республики Молдова, Республики Польша и Украины; ликвидации катастрофы – ВОФК Венгрии, Республики Польша, Российской Федерации и Украины; ликвидации последствий катастрофы – ВОФК Республики Беларусь, Республики Болгария, Венгрии, Российской Федерации и Украины.

Ответы на вопрос «В каких сферах проводились аудиты по вопросам техногенных катастроф?» представлены в таблице 6.

Таблица 6

Сфера аудитов по вопросам техногенных катастроф

Сфера аудитов	Количество	Страны
Топливо-энергетический комплекс	3	Белоруссия, Бельгия, Украина
Промышленный комплекс	3	Белоруссия, Польша, Россия
Агропромышленный комплекс	2	Белоруссия, Россия
Транспорт и связь	1	Белоруссия
Строительство и жилищно-коммунальное хозяйство	4	Белоруссия, Польша, Россия, Украина
Прочее	1	Бельгия – вопросы взрывчатых и пиротехнических веществ.

В ходе аудитов ВОФК Бельгии, Венгрии, Республики Польша, Российской Федерации и Украины рассматривали вопросы выполнения международных соглашений.

Например, ВОФК Бельгии руководствовался директивой (инструкцией) ЕС 2007/23 «О порядке размещения на рынке пиротехнических предметов». Высший орган финансового контроля Венгрии руководствовался тремя двусторонними соглашениями, заключенными по вопросу водной границы с Украиной, Австрией и Словенией; ВОФК Республики Польша – тремя соглашениями со Словакией, Германией и Чешской Республикой; ВОФК Российской Федерации – соглашением по Керченскому проливу с Украиной;

#### **IV. Information related to methodology and recommendations**

Chapter IV entails the questions on using disaster-related papers/guidance of INTOSAI working bodies and international organizations, available methodology and recommendations on auditing prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, as well as an interest in developing respective recommendations.

While answering the question: “Does your SAI use any disaster-related papers/guidance of INTOSAI working bodies and international organizations?” the vast majority of the SAIs stated that they didn’t use such materials. The SAI of Belarus indicated that it uses the papers and materials of I Meeting of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes in its activity.

The SAI of Hungary paid attention to the papers issued in 2004 by the INTOSAI Working Group on Environmental Auditing to be taken into consideration as "key" (collections of useful highlights, comments) before starting the audit on the "preparations for the prevention of natural disasters". They included “Auditing Water Issues: Experiences of Supreme Audit Institutions”, “Sustainable Development: Role of SAIs”.

In answering the question: “Does your SAI have any own methodology and recommendations on auditing disasters and catastrophes?” all SAIs were negative and expressed their interest in developing such papers. In doing so all respondents deem necessary to incorporate the following issues into the recommendations: Best practice, Planning of audits, Risks assessment, Sources of receiving information, Data collection methods, Efficiency criteria.

#### **V. Conclusions**

Chapter V consists of 3 questions connected with potential contributions of the EUROSAI Task Force to SAIs' activities in auditing prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

While answering the question: “How do you think the EUROSAI Task Force could contribute to the activities of your SAI in the area of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes?” all SAIs were unanimous in their judgments. If summarized, the following activities of the Task Force could be distinguished:

- arrangement of topical workshops,
- collection and exchange of lessons learned and best practice,
- initiation and conducting parallel and joint audits and
- development of specific methodology for auditing consequences elimination of natural and man-caused disasters and catastrophes.

The majority of respondents also believe that EUROSAI could bring real added value to the matter of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes in Europe by organizing a number of topical international conferences attended by authorities and aimed at a better understanding of received SAIs’ audit findings in this area; arrangement of exchange of lessons learned and best practice; the EUROSAI Secretariat’s presentation of summarized audit results for consideration by the European Parliament; extension of both bilateral and multilateral

ВОФК Украины – соглашениями с Австрией, Венгрией и Российской Федерацией.

На основании полученных результатов опроса следует отметить, что ВОФК Венгрии, Республики Польша, Российской Федерации, Словацкой Республики и Украины принимали активное участие в проведении совместных/параллельных аудитов по вопросам, касающимся ликвидации последствий и/или возможных рисков катастроф и их предотвращения. ВОФК Российской Федерации отметил, что эти аудиты проводились по инициативе EUROSAI в рамках специальной рабочей группы.

Необходимость проведения совместных/параллельных аудитов по вопросам, касающимся ликвидации последствий и/или возможных рисков катастроф и их предотвращения, как отметил ВОФК Венгрии, обусловлена тем, что бедствия и катастрофы не имеют границ. Поэтому соответствующие системы предупреждения должны быть развернуты в каждой заинтересованной стране для прогнозирования опасности, определении существенных изменений, поддержки и развития средств предупреждения, а также «управления» аварийными ситуациями. ВОФК Республики Словакия отметил, что основанием для проведения таких аудитов являются: Чернобыльский фонд «Укрытие», План выполнения Укрытия и стабилизация существующего сооружения саркофага, а также и строительство нового безопасного сооружения вокруг старой конструкции.

ВОФК Республики Беларусь, Бельгии, Республики Болгария, Венгрии, Республики Молдова, Республики Польша, Республики Словакия и Украины в ходе проведения аудитов акцентировали внимание на проверке использования выделенных государственных средств. ВОФК Российской Федерации кроме проверки использования выделенных государственных ассигнований, также проверял и использование выделенных негосударственных средств.

На вопрос «Осуществляет ли ВОФК мониторинг результатов реагирования на выводы и предложения аудитов?» большинство высших органов финансового контроля ответили утвердительно.

Информационная политика ВОФК основывается на принципах открытости и гласности, что является неотъемлемой составляющей деятельности независимого конституционного органа финансово-экономического контроля в государстве. Через средства массовой информации ВОФК могут оперативно информировать широкие круги общественности о результатах проведенных ими контрольно-аналитических и экспертных мероприятий, что по сути, усиливает общественный контроль за поступлением и использованием средств государственных бюджетов.

Проведенный опрос показал, что наиболее распространенным источником информации о реагировании для ВОФК являются переписка с объектами аудита и проверка состояния реагирования (таблица 7). В то же время актуальными источниками такой информации остаются парламентские и правительственные слушания, а также средства массовой информации.

cooperation framework (collaborative auditing); effective running of the Task Force web-page.

Regarding further initiatives on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes both within EUROSAI and on bilateral level the most SAIs suggest setting up adequate framework for close professional relationship in this area, more productive information exchange in the form of audit reports, arrangement of conferences to be obligatory attended by authorities, carrying out cooperative audits.

### **Summary**

Analysis of SAIs' existing international practice and experience within the activities of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes indicates their considerable interest in developing methodology for auditing prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Detrimental effects of disasters and catastrophes with people suffered and facilities destroyed force states, various non-governmental organizations, companies and other donors to provide disaster-related aid. In its turn this aid poses problems since there are cases of fraud and corruption.

To ensure transparency and accountability in issuing and employing disaster-related aid the SAIs established specialized units dealing with financial, compliance and performance audits. The questionnaire evidenced that SAIs have already accumulated some experience in disaster-related audits, however a methodological framework for audit quality improvement is absent with no productive experience and information share introduced. This provides reasonable grounds for the development of *draft methodological recommendations*. In addition, there is an increasing necessity to integrate many terms and definitions, study experience of other INTOSAI members, as well as further revise auditing functions and procedures of EUROSAI member SAIs.

To achieve its set goals the EUROSAI Task Force is in the process of summarizing best practice of auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. This practice entails international lessons learned while auditing disaster-related aid. It requires more clearly defined terms, avoiding ambiguous interpretations, namely such terms as "catastrophe", "disaster", "emergency", "anthropogenic, natural and man-caused disaster and catastrophe" etc. Following the received results it is possible to single out some model areas to be presented in the draft methodological recommendations, in particular: Best practice, Planning of audits, Risks assessment, Sources of receiving information, Data collection methods, Efficiency criteria.

With due regard to importance of further clarification, negotiation and completing the draft methodological recommendations on auditing the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, it is essential to arrange a proactive audit experience and information exchange among all EUROSAI members.



## Источники информации о реагировании на результаты аудитов ВОФК

Источники информации	Количество	Страны
Средства массовой информации	2	Бельгия, Украина
Проверка состояния реагирования	6	Белоруссия, Бельгия, Венгрия, Польша, Россия, Украина
Парламентские слушания	2	Бельгия, Литва
Правительственные слушания	2	Белоруссия, Польша
Переписка с объектами аудита	8	Белоруссия, Бельгия, Болгария, Литва, Молдова, Польша, Россия, Украина

Ежегодно, осуществляя аудиторские функции, ВОФК выявляют общегосударственные проблемы, на необходимости решения которых обращают внимание национальных парламентов, правительств и органов исполнительной власти.

По данным опроса, национальными парламентами результаты аудитов ВОФК рассматривались только в Венгрии, Республике Польша, Российской Федерации и Украине, после чего были внесены изменения в законодательные акты и соответствующие национальные программы.

На поставленный вопрос «Рассматривались ли материалы по результатам соответствующих аудитов межнациональными (ЕС) органами и структурами?» большинство ВОФК ответили отрицательно. Представление ВОФК Венгрии и Республики Польша копий отчетов о результатах проведенных аудитов на рассмотрение нескольким международным органам носило информационный характер с целью улучшения понимания существующей проблемы.

#### **Информация о методических рекомендациях**

Четвертый раздел включает вопросы, касающиеся использования методических документов рабочих органов INTOSAI и международных организаций по вопросам катастроф, наличия разработанных методических рекомендаций по проведению аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, а также актуальности разработки соответствующих рекомендаций.

На поставленный вопрос «Используют ли ВОФК документы рабочих органов INTOSAI и международных организаций по вопросам катастроф?» большинство ВОФК ответили, что они не пользовались подобными материалами. Комитет государственного контроля Республики Беларусь в своей работе использует материалы первого заседания специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

ВОФК Венгрии в своем ответе обратил внимание на то, что в 2004 году рабочая группа INTOSAI по аудиту окружающей среды разработала несколько документов, которые были приняты ВОФК во внимание как ключевые. К этим ключевым документам относится сборник основных и полезных рекомендаций и комментариев «Подготовительные мероприятия по предотвращению природных катастроф», который включает «Аудит водных (паводковых) проблем:



Photo: Working moments at the II EUROSAT Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Рабочие моменты II заседания специальной группы EUROSAT (июнь 2010 года, Киев, Украина)



Photo: Working moments at the II EUROSAT Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Рабочие моменты II заседания специальной группы EUROSAT (июнь 2010 года, Киев, Украина)

Полученный опыт ВОФК» и «Поддерживаемое развитие: Роль высших органов финансового контроля».

На поставленный вопрос «Имеют ли ВОФК собственные методические рекомендации по проведению аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф?» все ВОФК ответили отрицательно и выразили заинтересованность в разработке таких рекомендаций. При этом все участники опроса считают необходимым рассмотреть в разрабатываемых рекомендациях такие разделы, как: «Примеры наилучшей практики», «Планирование аудитов», «Оценка рисков», «Источники получения информации», «Методы сбора данных», «Критерии эффективности».

#### **Заключительная часть**

Пятый раздел включает 3 вопроса, касающихся содействия специальной группы EUROSAI ВОФК в сфере аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

На поставленный вопрос «Каким образом специальная группа EUROSAI могла бы поспособствовать улучшению деятельности институции в сфере аудитов средств, выделенных на предотвращения и ликвидации последствий катастроф?» все ВОФК выразили примерно одинаковые пожелания. Суммируя их, можно выделить отдельные направления деятельности специальной группы:

- организация проведения специальных семинаров по данной тематике;
- сбор и обмен передовым опытом и примерами хорошей практики;
- организация проведения параллельных и совместных аудитов;
- разработка специальной методики по проведению аудита средств,

выделенных на ликвидацию последствий техногенных и природных катастроф.

Большинство опрошенных ВОФК также считают, что существенным вкладом EUROSAI в деле предотвращения и ликвидации последствий катастроф в Европе может быть проведение серии тематических международных конференций с участием представителей государственной власти, направленных на углубленное понимание полученных ВОФК результатов в ходе аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф; организация обмена передовым опытом и примерами хорошей практики; представление секретариатом EUROSAI на рассмотрение в Европарламенте обобщенных результатов аудитов; расширение практики международного двустороннего или многостороннего сотрудничества (проведение совместных аудитов), оперативное управление веб-узлом специальной группы.

Относительно инициатив по вопросам предотвращения и ликвидации последствий катастроф в рамках EUROSAI или на двустороннем уровне большинство ВОФК предлагают создать надлежащие условия для налаживания тесных профессиональных отношений по сотрудничеству в данной области, более интенсивному обмену информацией в виде отчетов о проведении другими ВОФК соответствующих аудитов, организации проведения конференции с обязательным участием представителей государственной власти, а также для проведения совместных аудитов.



Photo: The Accounting Chamber of Ukraine, holding the II EUROSAI Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Счетная палата Украины, проведение II заседания специальной группы EUROSAI (июнь 2010 года, Киев, Украина)



Photo: Working moments at the II EUROSAI Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Рабочие моменты II заседания специальной группы EUROSAI (июнь 2010 года, Киев, Украина)

## **Выводы**

Анализ международной практики и опыта высших органов финансового контроля EUROSAI, проведенный в рамках деятельности специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, свидетельствует о том, что ВОФК европейских стран имеют значительный интерес к разработке методологической базы проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Такие последствия катастроф, как человеческие жертвы, разрушения и другие, вынуждают государства, различные неправительственные организации, компании и других доноров оперативно предоставлять помощь, связанную с катастрофами. В свою очередь эта помощь порождает проблемы, поскольку часто создаются условия для мошенничества и злоупотребления.

Чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность использования помощи, связанной с катастрофами, ВОФК, выполняя свои функции, сформировали специальные, узконаправленные подразделения, которые уже имеют определенный опыт проведения не только финансового аудита, но также аудитов эффективности деятельности и соответствия. Как показал опрос, ВОФК уже накоплен определенный опыт проведения соответствующих аудитов по вопросам, связанным с катастрофами, однако методическая база для повышения качества проведения таких аудитов еще не создана, не налажен соответствующий обмен опытом и информацией. В этой связи целесообразно подготовить проект методических рекомендаций. В свою очередь, актуальной становится необходимость толкования многих терминов и определений, изучения опыта других ВОФК - членов INTOSAI, а также дальнейшего уточнения функций и методов аудиторской деятельности ВОФК - членов EUROSAI.

Конкретным этапом достижения поставленных целей специальная группа EUROSAI рассматривает обобщение наилучшей практики проведения аудита средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, которая обобщает международную практику проведения аудитов помощи, связанной с катастрофами. Это требует также более четких формулировок многих терминов, устранения их неоднозначного толкования, в частности таких, как «катастрофа», «чрезвычайная ситуация», «антропогенная, техногенная и природная катастрофы» и других.

Анализ полученной информации при опросе обозначил примерные направления, которые следовало бы осветить в предполагаемом проекте методических рекомендаций, в частности: «Примеры наилучшей практики», «Планирование аудитов», «Оценка рисков», «Источники получения информации», «Методы сбора данных», «Критерии эффективности».

Учитывая важность дальнейшего уточнения, согласования и наполнения проекта методических рекомендаций по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, необходим активный обмен опытом и информацией, которые накоплены всеми ВОФК – членами EUROSAI в ходе проведения аудитов в этой сфере.

## **4.2. WEBSITE AND LOGO OF THE EUROSAI TASK FORCE ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND CATASTROPHES. DEVELOPMENT AND PURPOSE**

For the purpose of covering the activities of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, the Strategic Goal I of the 2009-2011 Work Plan provided for the construction of a separate *webpage* that would contain information about the Task Force activities and the database of natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe.

However, following the questionnaires among the Task Force members and analysis of their results, estimation of the expected volume of materials to be posted online and examination of the possible ways of their posting it was decided to construct a separate *website* of the EUROSAI Task Force, which enabled:

- to cover the Task Force’s activities;
- to present information about the Task Force organization: founding documents, members etc.;
- to update about projects undertaken by the Task Force;
- to make available online the database of audits and provide for the use of standard (or conventional) tools of search, selection of or filtering data.

Website of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes was constructed, first of all, as collection of information resources intended to keep the Supreme Audit Institutions of Europe posted about the Task Force’s main tasks, membership and current activities.

The main page of the Task Force’s website can be accessed through the website of the Accounting Chamber of Ukraine by activating a relevant link under the Task Force’s logo.

The main page of the website contains general information about the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

Through the website menu a user can access the pages with the welcoming address of the Task Force’s Chairman, news, information about meetings, documents, members and their contacts, Glossary of terms to conduct audits in the field of disasters and catastrophes, links to the partner working groups as well as the information about the predecessor of the Task Force – EUROSAI WGEA Special Subgroup exercising its mandate in 2006-2008.

There are also services for viewing photos (Photo gallery) and keeping file archives.

## **4.2. ВЕБ-САЙТ И ЛОГОТИП СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ И НАЗНАЧЕНИЕ**

В рамках реализации стратегической цели 1 Плана работы специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на 2009–2011 годы с целью освещения деятельности специальной группы, предусматривалось создание отдельной веб-страницы, на которой должны были размещаться информация о деятельности специальной группы и база данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе.

Однако, в процессе проведения опроса и анкетирования членов EUROSАI, анализа полученных результатов, оценки ожидаемого объема материалов, предусмотренного для опубликования в сети Интернет, а также изучения возможных вариантов их освещения, было принято решение по созданию отдельного веб-сайта специальной рабочей группы EUROSАI.

Это позволяло:

- должным образом освещать деятельность специальной группы;
- в полном объеме освещать организационные принципы ее деятельности - структуру, состав, участников, руководящие документы и др.;
- опубликовать сведения о мероприятиях, которые проводила Специальная группа;
- обеспечить как эффективное и логичное размещение базы данных аудитов, так и использование стандартных (или привычных) средств поиска, выбора или фильтрации необходимой пользователю информации.

Веб-сайт специальной группы EUROSАI создавался прежде всего как совокупность информационных ресурсов, которая предназначалась для информирования ВОФК 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 EUROSАI.

Меню веб-сайта содержит ссылки на страницы, на которых размещены поздравительное слово Председателя Счетной палаты Украины, новости, информация о заседаниях специальной группы и разработанных документах, данные о ее членах и контактная информация, глоссарий терминов, полезные ссылки, а также информация о деятельности предшественника – специальной подгруппы EUROSАI WGEA за 2006-2008 годы.

На веб-сайте есть также сервис для просмотра фотоматериалов (Фотогалерея) и поддержки файлового архива.

For the sake of visual identity the logo of the Task Force was developed. The meaning of its components is as follows:



- a globe with the European continent painted red and the grey of the middle rim speak about alarming threat of disasters and catastrophes in Europe,
- a white outer rim together with a red European continent are referred to the common EUROSAT red and white colours,
- the azure of the globe and the dominant blue of the middle rim symbolize an ideal world without disasters and catastrophes.

To formulate the requirements to the Task Force's website the experience of construction and exploitation of the website of the Accounting Chamber of Ukraine was analyzed.

Development of the website structure, layout, determination of the optimal composition and requirements to the services of the operating webpage of the Accounting Chamber of Ukraine, application of the software and hardware platform was made with a glance to the best world practice available at the moment.

To this effect, more than 30 websites of the Supreme Audit Institutions – members of EUROSAT and INTOSAT were investigated and analyzed in terms of their construction.

By order of the Accounting Chamber of Ukraine and with the experts of the UNDP Programme "Proper Management" involved, the relevant investigation had been carried out, which results presented in the analytical report "Best practice of using websites by Supreme Audit Institutions of 30 countries and recommendations regarding improvement of the website of the Accounting Chamber of Ukraine".

Optimal variant for construction of the Task Force's website would be utilization of the operating environment capabilities of the Accounting Chamber's website.

To implement this decision the Accounting Chamber's specialists held necessary consultations with the developer and within 2009 the Accounting Chamber of Ukraine launched a new version of its website, which used mostly open software: Linux operational system, DBMS – POSTGRESQL, web-server and application server Tomcat and Apache. With the implementation of a new website core it became possible to construct sub-sites (additional website) capable to operate independently and the content of which would not depend on the main website content.

The website of the Task Force constructed by such approach can be considered as independent from the viewpoint of its structure and content, but at the same time realized on the firmware of the website of the Accounting Chamber of Ukraine.

Website of the Task Force with its set of services, technologies applied, menu bar is a full-fledged information and telecommunication system with its own resources, databases and documents.



Кроме этого с целью узнаваемости был разработан логотип специальной группы EUROSAI:



- ✓ огненно-красный европейский континент и серое кольцо вокруг глобуса символизируют угрозу стихийных бедствий;
- ✓ белое внешнее кольцо логотипа и красный глобус выдержаны в традиционных цветах EUROSAI;
- ✓ лазурь глобуса и преобладающий голубой цвет вокруг него символизируют идеальный мир без пагубного воздействия катастроф.

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

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

Для разработки веб-сайта были использованы результаты аналитического исследования и анализа построения больше чем 30 веб-сайтов и порталов ВОФК – членов как EUROSAI, так и INTOSAI.

По заказу Счетной палаты Украины и с привлечением специалистов программы „Надлежащее управление” Программы развития Организации Объединенных Наций были проведены соответствующие исследования, изложенные в аналитическом отчете “Наилучший опыт использования Интернет-сайтов высшими органами аудита 30 стран мира и рекомендации по совершенствованию Интернет-портала Счетной палаты Украины”.

Оптимальным вариантом создания веб-сайта специальной группы было бы использование возможностей действующей программно-аппаратной платформы веб-портала Счетной палаты Украины.

С целью реализации этого решения специалистами Счетной палаты Украины проведены соответствующие консультации с его разработчиком и, соответственно, в течение 2009 года Счетная палата Украины осуществила проект перехода на новую версию веб-портала, который использует преимущественно открытое программное обеспечение: операционная система – Linux, СКБД – POSTGRESQL, сервер веб-доступа и дополнений – Tomcat и Apache. Внедрено новое ядро веб-портала, которое позволило создавать суб-порталы (дополнительные веб-сайты), которые могут функционировать отдельно и контент которых не будет зависеть от наполнения основного веб-портала.

Такой подход позволил создать веб-сайт специальной группы, который можно рассматривать как отдельный с точки зрения структуры и

At the same time, development of the website and its firmware realization were accomplished at the minimized expenses; importantly, there was no necessity to additionally promote the website in the web-space and provide for additional protection against unauthorized access.

The website is maintained and followed-up as part of the website of the Accounting Chamber of Ukraine.

Reliability of the website operation is being achieved at the account of reliable software and hardware platform that had ensured continuous operation of the Accounting Chamber's website for the last few years as well as implemented organizational, technical and software information security products, safety of which was corroborated by the results of the Ukrainian state expertise.

Availability of the web is also guaranteed by the reliable work of the Internet provider.

Information resources posted at the EUROSAI Task Force's website can be used by auditors and experts of the Supreme Audit Institutions in exercising their professional activities and as a database of knowledge and auditing approaches.

Information resources update citizens of European countries about auditors' findings on efficient and purposed utilization of the funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Natural calamities that strike our world are constant reminder about the necessity to take on-time measures to minimize their prospective outcomes. Earthquakes, tsunami and accidents at nuclear power plants often have cross-boundary aftermath and very frequently require an adequate response from the whole global community.

Information contained in the database of audits, including audits carried out cooperatively by several SAIs, could be used by the countries' governments in order to enhance their systems of disaster prevention and efficient and on-time consequences elimination, including as regards optimization and raising efficiency of financial recourses allocated to this end.



Photo: Accounting Chamber of Ukraine  
Фото: Счетная палата Украины

информационного наполнения, но в то же время и 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.

Функционирование и последующее его сопровождение осуществляется как составляющая веб-портала Счетной палаты Украины.

Надежность функционирования веб-сайта обеспечивается за счет выбора надежной аппаратной и программной платформы, которая обеспечивает непрерывное функционирование веб-портала Счетной палаты Украины на протяжении последних нескольких лет, а также благодаря реализованным организационным, техническим и программным средствам защиты информации, что подтверждено выводами украинской государственной экспертизы.

Доступность веб-сайта гарантируется также надежной работой провайдера, который предоставляет услуги Интернет.

Информационные ресурсы, опубликованные на страницах веб-сайта специальной группы, могут быть использованы специалистами-аудиторами ВОФК - членов EUROSAI в процессе осуществления своей профессиональной деятельности как своеобразная база знаний и методологических принципов проведения аудитов.

Эти ресурсы дают исчерпывающую информацию гражданам стран Европы о выводах аудиторов по вопросам целевого и эффективного использования средств на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Катаклизмы, которые происходят в мире, постоянно напоминают о необходимости своевременного проведения мероприятий по минимизации возможных последствий их действия. Последствия землетрясений, цунами, чрезвычайных ситуаций на атомных станциях не всегда ограничиваются пределами одной страны и очень часто требуют адекватной реакции от всего мирового сообщества.

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 применения своевременных и эффективных мер для ликвидации их последствий, в том числе по оптимизации и повышению эффективности использования при этом финансовых ресурсов.

### **4.3. AUDITS OF NATURAL AND MAN-CAUSED DISASTERS AND CATASTROPHES: DATABASE, COMMON APPROACHES AND FINDINGS**

Among the major expected results of the EUROSAI Task Force's work, as stipulated by its Work Plan and Terms of Reference, was to compile the database of audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe.

To accomplish this task, the following steps, in accordance with the Work Plan, were to be done:

- to distribute data collection forms among EUROSAI members and analyze the information obtained;
- to generalize and summarize the examples of auditing best practice;
- to compile and follow-up the database of audits based on the analyzed, generalized and arranged information obtained from SAIs – members of EUROSAI.

Materials to be compiled into the database are collected by the Accounting Chamber of Ukraine. They are processed, added to the database and posted on the website by the Task Force's Secretariat.

The main criterion for choosing database software environment was minimized requirements to users' knowledge necessary to work with the database.

It was decided to realize the database of audits on the basis of spreadsheet MS Excel, which is simple, convenient and familiar instrument to most of the users. This allowed the obtained documents to be structured, search and selection of the necessary information to be sped up, and by means of hyperlinks in the spreadsheet – relevant reports to be downloaded.

Data about the audits are arranged according to the year of accomplishment, country and SAI's contact information, title, audit type, disaster type and sector of human life affected and disaster management phase.

For reports and other documents obtained from SAIs and added to the database are executed mainly in PDF format, and taking into account popularity and the wide spread of this format in the Internet, it was decided to save all the database applications as PDF-documents.

For the sake of usage convenience, data filtering and display of the necessary entries the internal tools of the Microsoft Excel are used, namely, "Auto filter" applied to all columns. Such filtering keys as "Year", "Country and contact information" and "Audit type" are the most applied by users.

With this tool at hand, a user by himself can define filtering criteria, apply various filters to various columns and choose one or more criteria at a time. The database can be accessed with the web browser MS Internet Explorer of the 6<sup>th</sup> or later version. Additionally, a user needs MS Office software of the 2000 or later version.

As of March 2011, the Task Force's database contains information on 35 audits (1 audit accomplished in the year 2004, 2 – in 2005, 6 – in 2006, 3 – in 2007, 15 – in 2008, 5 – in 2009 and 3 – in 2010). Information to the database was sent by 11 countries of Europe: Lithuania (m), Estonia, Hungary (m), Bulgaria (m), Czech

### **4.3. АУДИТЫ В СФЕРЕ ПРИРОДНЫХ И ТЕХНОГЕННЫХ КАТАСТРОФ: БАЗА ДАННЫХ, ОБЩИЕ ПОДХОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ**

Одним из первых ожидаемых результатов деятельности специальной группы EUROSАI Планом ее работы и техническим заданием определялось создание базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе.

Для обеспечения выполнения этого задания Планом работы непосредственно предусматривалось:

- проведение опроса и анкетирование членов EUROSАI, анализ полученных результатов;
- обобщение примеров надлежащей практики аудитов;
- формирование и ведение базы данных на основе полученной, проанализированной, упорядоченной и обобщенной информации, которая поступает от ВОФК – членов EUROSАI.

Материалы для формирования базы данных поступают в Счетную палату Украины. Секретариат специальной группы ее обрабатывает и размещает на веб-сайте специальной группы.

При выборе программной среды для работы с базой данных главным условием было минимизировать требования к знаниям пользователя, необходимым для доступа и работы с информацией базы.

Простым и удобным для пользования, а также знакомым для большинства пользователей инструментом является электронная таблица MS Excel, на основе которой и решено было реализовать базу данных аудитов. Это давало возможность структурировать полученные документы, что ускоряло поиск и выбор необходимой информации, а с помощью ссылок в таблице – осуществлялась загрузка необходимых отчетов.

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

Поскольку отчеты и другие документы, которые предоставляются ВОФК и пополняют базу 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.

Чтобы было удобно пользоваться данными таблицы, фильтрацией и отображением записей, используются внутренние инструменты Microsoft Excel - “Автофильтр”, установленный во всех колонках. Наиболее популярными ключами фильтрации являются год (year), страна (Country and contact information) и тип аудита (Audit Type).

С помощью этого мощного инструмента пользователь имеет возможность самостоятельно определять критерии фильтрации данных, устанавливать разные фильтры на разные колонки и выбирать как один, так и несколько критериев одновременно. Доступ к базе данных осуществляется через браузер MS Internet Explorer не ниже 6-й версии. На компьютере пользователя

Republic, Belgium (m), the Netherlands, Germany, Austria, Great Britain, Ukraine (m) and European Court of Auditors (m).

From the audits posted in the database 10 were related to the management of natural disasters, 13 – to the management of man-caused disasters, 12 – to the general issues of organization of the system for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes (Table 8).

Table 8

Audit type	Audit Field			Total
	Natural disasters	Man-caused disasters	General issues	
Compliance	3	-	-	3
Performance	1	7	7	15
Financial	1	2	-	3
Mixed	5	4	5	14
Total	10	13	12	35

According to the table data, the SAIs prefer compliance and mixed type audits when dealing with natural disasters, and performance audits when investigating the issues related to man-caused disasters as well as general issues of organization of the system for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

In terms of the audited spheres, 12 audits were dedicated to the activities of the governmental authorities when organizing the system for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, 9 audits – to the use of funds allocated for disaster prevention and 9 audits – to disaster consequences elimination, and 5 audits investigated to the compliance with international agreements and conventions.

Table 9 gives an overview of main directions of audit investigations based on the generalized findings of the audits contained in the database.

Table 9

Audit type	No. of audits	Main similar results			SAIs
Performance audits	12	<i>Improvement and update of legislation</i>	<i>Adoption and update of state programmes</i>	<i>Increase of the performance and control efficiency</i>	Lithuania, Hungary, Estonia, Ukraine, UK, Bulgaria, Belgium, Germany
		4	6	9	

дополнительно должно быть установлено программное обеспечение MS Office не ниже версии 2000.

По состоянию на март 2011 года в базе данных специальной группы размещена информация о 35 аудитах (1 - в 2004 году, 2 – в 2005, 6 – в 2006, 3 – в 2007, 15 – в 2008, 5 – в 2009 и 3 – в 2010), проведенных ВОФК 11 стран Европы: Литовской Республики, Эстонской Республики, Венгерской Республики, Республики Болгария, Чешской Республики, Королевства Бельгии, Королевства Нидерланды, Федеративной Республики Германии, Австрийской Республики, Объединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Украины, а также Европейским судом аудиторов в сфере использования средств на предотвращение и ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф.

Из размещенных в базе данных аудитов 10 касались вопросов управления природными катастрофами, 13 – вопросов техногенных катастроф, а 12 – общих вопросов организации системы предотвращения и ликвидации последствий катастроф (Табл. 8).

Таблица 8

Вид аудита	Сферы аудита			Всего
	природные катастрофы	техногенные катастрофы	общие вопросы	
Соответствия	3	-	-	3
Эффективности	1	7	7	15
Финансовый	1	2	-	3
Смешанный	5	4	5	14
<i>Всего</i>	<i>10</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>35</i>

Данные таблицы свидетельствуют, что для изучения вопросов природных катастроф ВОФК в основном используются результаты аудитов соответствия и смешанного типа, вопросы техногенных катастроф изучаются путем проведения аудитов эффективности, результаты которых также наиболее часто используются для изучения общих вопросов организации системы предотвращения и ликвидации последствий катастроф.

В разрезе сфер изучения 12 аудитов были посвящены вопросам деятельности органов государственной власти в сфере организации системы предотвращения и ликвидации последствий катастроф, 9 – вопросам использования средств на предотвращение катастроф и 9 – вопросам ликвидации их последствий, кроме того, 5 аудитов были посвящены вопросам выполнения положений международных проектов и конвенций.

Анализ основных результатов аудита дал возможность условно выделить общие результаты в разрезе направлений аудиторских исследований, что представлено в таблице 9.

Audit type	No. of audits	Main similar results			SAIs
Audits of funds allocated to disaster consequences elimination	9	<i>Planning problems</i>	<i>Problems of funds utilization</i>	<i>Delay of projects implementation and management difficulties</i>	Ukraine, UK, Belgium, Netherlands, Czech R.
		2	2	6	
Audits of funds allocated to disaster prevention	9	<i>Development and update of state programmes</i>	<i>Completeness and timeliness of financing</i>	<i>Coordination</i>	Czech R., Ukraine, Hungary, Austria, ECA
		5	5	3	
Audits of compliance with conventions	5	<i>Development and update of state programmes</i>	<i>Enhancing responsibility and control</i>	<i>Enhancing cooperation between the parties, coordination</i>	Ukraine
		3	4	2	

According to the analysis, 75 per cent of performance audits in the field of organization of the system for prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes speak about problems of making managerial decisions and exercising control over their implementation.

Example #7 of the database

#### **Audit by the National Audit Office of the Estonian Republic**

##### **Title**

Emergency preparedness of Estonia

##### **Audit objectives**

Assessment of the preparedness for high likelihood and serious consequences of emergencies and give recommendations to improve the level of preparedness.

Audit objective was to assess the functioning of the emergency preparedness system:

- arrangements for emergency prevention (risk management process) and
- preparations for emergencies (planning process).

##### **Audit issues**

"Emergency Preparedness of Estonia" covered four emergencies: an infectious animal disease (bird flu), a pandemic (influenza pandemic), extensive marine pollution and transportation accidents involving dangerous chemicals.

The assessment of emergency preparedness was based on the following criteria:

- it has been identified where, why and when an emergency may occur;
- a justified assessment of the likelihood and the extent of the consequences of an emergency has been made;



Таблица 9

Типы аудитов	Количество аудитов	Основные схожие результаты			ВОФК
Аудиты деятельности	12	<i>Улучшение и обновление законодательства</i>	<i>Принятие и обновление госпрограмм</i>	<i>Усиление эффективности деятельности и контроля</i>	Литва, Венгрия, Эстония, Украина, Великобритания, Болгария, Бельгия, Германия
		4	6	9	
Аудиты использования средств на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций	9	<i>Проблемы планирования</i>	<i>Проблемы использования средств</i>	<i>Задержки реализации проектов и сложности управления</i>	Украина, Великобритания, Бельгия, Голландия, Чехия
		2	2	6	
Аудиты использования средств на предотвращение чрезвычайных ситуаций	9	<i>Разработка и обновление госпрограмм</i>	<i>Полнота и своевременность финансирования</i>	<i>Координация</i>	Чехия, Украина, Венгрия, Австрия, Европейский суд аудиторов
		5	5	3	
Аудиты выполнения положений конвенций	5	<i>Разработка и обновление госпрограмм</i>	<i>Повышение уровня ответственности и контроля</i>	<i>Укрепление сотрудничества сторон, координация</i>	Украина
		3	4	2	

Данные анализа свидетельствуют о том, что в ходе проведения аудитов деятельности органов государственной власти в сфере организации системы предотвращения и ликвидации последствий катастроф (75% аудитов) установлены проблемы эффективности принятия управленческих решений и контроля за их выполнением.

Пример #7 базы данных

**Аудит, проведенный Национальным аудиторским офисом Эстонской Республики**

**Название**

Готовность Эстонской Республики к чрезвычайным ситуациям

**Цели**

Оценка готовности к высокой вероятности и серьезным последствиям возникновения чрезвычайных ситуаций и предоставление рекомендаций с целью повышения уровня подготовки.

Оценка функционирования системы готовности к чрезвычайным ситуациям:

- меры по предотвращению чрезвычайных ситуаций (процесс оценки рисков);
- подготовка к чрезвычайным ситуациям (процесс планирования).

- all risks requiring management have been reduced;
- a contingency plan which specifies a clear chain of management and determines the roles of all parties involved and all resources has been made for responding to an emergency (in the case of threat/danger);
- preconditions for implementing the plan have been created by ensuring the existence/availability of the required resources and conducting training events and exercises.

### Results

In despite of the serious and recognizable efforts of the ministries, Estonia was not ready for emergencies resulting from bird flu, an influenza pandemic, and extensive marine pollution or transportation accidents involving dangerous chemicals.

The emergency preparedness arrangements were inefficient because they did not support preparing a quality risk assessment or a contingency plan allowing for quick resolution of an emergency and the creation of the prerequisites necessary for fulfilling the plan.

Main results:

- Nobody has been made responsible for emergency preparedness and emergency response;
- No complete risk assessment is carried out;
- There is no general overview of the resources necessary for implementing the plan;
- Not all parties take part in the training events and exercises.

50 per cent of audits pointed on the necessity to update state programmes and strategies of relevant public authorities in the disaster management field.

Example #16 of the database

#### **Audit by the National Audit Office of the United Kingdom**

##### **Title**

Foot and Mouth Disease: applying the lessons

##### **Audit objectives**

Audit objective is to examine the progress made by the Department for Environment, Food and Rural Affairs in: minimising the chances of a future outbreak of Foot and Mouth Disease; preventing any future outbreak becoming an epidemic; and controlling the costs of future outbreaks.

##### **Audit issues**

Had the Department minimised the chances of a future outbreak of Foot and Mouth Disease?  
 Had the Department taken adequate steps to prevent a future outbreak becoming an epidemic?  
 Was the Department in a position to control the costs of future outbreaks?

##### **Results**

The Department's contingency plan is focused on central government, but it is now working with other public bodies such as local authorities to agree roles and responsibilities to be recorded in complementary plans.

The Department has commissioned a cost benefit analysis of alternative disease control policies and made its data on 2001 available to independent researchers – results are awaited and will thereafter be reflected in disease control strategies and contingency plans.

The Department is reviewing its Information Technology support in any future outbreak to determine a revised programme for the introduction of essential improvements.

The cost of controlling livestock disease outbreaks currently falls predominantly on the taxpayer rather than the industry. The Department has proposed an animal health levy scheme to share the burden in future, and it will report the findings from its consultation to Parliament.

The Department is developing a new compensation system which will remove the need to use independent valuers to value animals prior to their cull. However, this system will require primary legislation and is unlikely to be in place until 2008.

The Department is continuing to seek negotiated settlements with contractors which it believes have overcharged for services provided during 2001 and will consider legal action where necessary. Some 3 per cent of invoices remain to be settled.

## Вопросы

Аудит готовности Эстонской Республики к чрезвычайным ситуациям охватывал четыре основных вопроса: инфекционную животную болезнь (птичий грипп), пандемию (пандемия гриппа), загрязнение морской среды в крупных масштабах и транспортные аварии, связанные с опасными химикатами.

Оценка готовности к чрезвычайным ситуациям основывалась на следующих критериях:

- было определено, где, когда и по какой причине может возникнуть чрезвычайная ситуация;
- была произведена обоснованная оценка вероятности и масштабов последствий чрезвычайных ситуаций;
- были уменьшены необходимые риски;
- план действий в чрезвычайных ситуациях, детально излагающий порядок управления и определяющий роли всех участвующих сторон и ресурсов, был разработан с целью оперативного реагирования в случае возникновения чрезвычайной ситуации;
- предварительным условием осуществления плана было обеспечение необходимых ресурсов и проведение тренировочных мероприятий и упражнений.

## Результаты

Несмотря на значительные и заметные усилия органов государственной власти, Эстонская Республика не была готова к чрезвычайным ситуациям, возникшим в результате птичьего гриппа, пандемии гриппа, загрязнения морской среды в крупных масштабах и транспортных аварий, связанных с опасными химикатами.

Мероприятия по подготовке к чрезвычайным ситуациям были неэффективными, поскольку они не включали проведение качественной оценки рисков или план действий в чрезвычайных ситуациях, позволяющий быстро ликвидировать чрезвычайную ситуацию и создающий предпосылки, необходимые для выполнения поставленной задачи.

Основные результаты:

- не были определены лица, ответственные за подготовку к чрезвычайным ситуациям и реагирование, а также за мероприятия по эвакуации населения;
- не были приняты решения по систематическому управлению рисками;
- не существует общей информации о ресурсах, необходимых для осуществления плана;
- не все участвующие стороны принимают участие в тренировочных мероприятиях и упражнениях.

50 % аудитов деятельности показали необходимость обновления государственных программ и стратегий деятельности соответствующих органов государственной власти в сфере управления катастрофами.

## Пример #16 базы данных

### Аудит, проведенный Национальным аудиторским офисом Великобритании

#### Название

Ящур: применение полученных знаний

#### Цели

Изучение деятельности Министерства экологии, продовольствия и сельского хозяйства, направленной на снижение вероятности вспышки ящура в будущем; предотвращение развития будущих вспышек ящура в эпидемию, контроль за расходами во время вспышек болезни в будущем.

#### Вопросы

Минимизировало ли Министерство вероятность вспышек ящура в будущем?

Предприняло ли Министерство необходимые меры по предотвращению развития будущих вспышек ящура в эпидемию?

Имеет ли Министерство возможность контролировать расходы во время вспышек болезни в будущем?

30 per cent of performance audits pointed on the necessity to improve legal framework in which auditees work.

Example #5 of the database

**Audit by the National Audit Office of Lithuania**

**Title**

Organisation of Management of Emergency Situations

**Audit objectives**

Assessment of organisation of management of emergency situations

**Audit issues**

Legal framework of organisation of management of emergency situations  
Conditions of declaration of crisis and emergency situation  
Planning of actions during emergency situation  
Management of emergency situation  
Management of collective protection measures

**Results**

Poor regulation of functions of civil protection and rescue system bodies, disagreement between legal acts misbalancing the emergency situations management system, which may affect the liquidation of extreme, critical or emergency situations.  
Law on Civil Protection stipulates the establishment of emergency centres in ministries and other state bodies, which is not always efficient as may cause problems in the management of emergency situations at the state level.  
Legal acts require the development of the National Civil Protection Plan, which should coordinate counties plans; however, such plan does not exist. In case of a large-scale emergency situation actions of individual bodies may be poorly coordinated and resources may be used inefficiently.  
It also may impact late decisions and poor performance of urgent assistance and liquidation of disaster consequences.

According to findings of about 60 per cent of audits of funds allocated to disasters and catastrophes, the main challenge lies in delay of projects implementation and complicated nature of their management.

Example #12 of the database

**Audit by the National Audit Office of the United Kingdom**

**Title**

Tsunami: Provision of Financial Support for Humanitarian Assistance

**Audit objectives**

The audit objective is to review the response of the Department for International Development to the disaster, concentrating on the extent to which they had met their commitment to provide immediate humanitarian assistance to the victims of the tsunami in the six months immediately following the event.

**Audit issues**

Did the Department meet their pledge to provide £75 million in immediate humanitarian assistance?  
Was the assistance provided additional to existing development aid programmes?  
Were grants provided by the Department to third parties spent?

## Результаты

План действия в чрезвычайных ситуациях Министерства ориентирован на органы центральной власти, но в данный момент Министерство проводит работу с другими организациями, такими, как региональные органы государственной власти, с целью согласования функций, ответственности и включения их в дополнительные планы.

Министерство провело анализ стоимости и эффективности альтернативных курсов политики контроля над болезнями и предоставило полученную информацию за 2001 год независимым исследователям, результаты на данный момент ожидаются и позже будут отображены в стратегиях контроля над болезнью и планах действия в чрезвычайных ситуациях.

Министерство проводит анализ своих информационно-технологических возможностей во время будущей возможной вспышки болезни с целью разработки программы по внедрению необходимых улучшений.

Финансирование контроля за вспышками заболеваний скота в данный момент осуществляется, прежде всего, за счет налогоплательщиков, а не производства. Министерство предложило использовать схему сборов на охрану здоровья животных с целью распределения накладных расходов в будущем и обязуется отчитаться о результатах данных мероприятий в парламенте.

Министерство разрабатывает новую систему компенсаций, которая позволит отказаться от использования независимых оценщиков, для оценки скота перед отбраковкой. Тем не менее, система потребует разработки новых законодательных и правовых норм.

Министерство стремится достичь договоренности с подрядчиками, которые, по его мнению, назначали завышенную цену за предоставленные услуги в 2001 году, и будет рассматривать вопрос о предъявлении судебных исков в случае необходимости. Следует рассмотреть около 3 процентов сделок.

Также более 30 % аудитов деятельности показали необходимость улучшения правового поля функционирования объектов контроля.

### Пример #5 базы данных

#### **Аудит, проведенный Национальным аудиторским офисом Литовской Республики**

##### **Название**

Организация управления в чрезвычайных ситуациях

##### **Цели**

Оценка организации управления в чрезвычайных ситуациях

##### **Вопросы**

Рамки законодательства в сфере организации управления в чрезвычайных ситуациях.

Условия декларации о кризисе и чрезвычайных ситуациях.

Планирование действий в чрезвычайных ситуациях.

Управление в чрезвычайных ситуациях.

Управление совместными защитными мерами.

##### **Результаты**

Имеет место недостаточное регулирование функций учреждений системы гражданской обороны и спасения, разногласие между законодательными актами, которое приводит к дисбалансу в системе управления чрезвычайными ситуациями, что, в свою очередь, может повлиять на ликвидацию последствий экстремальных, критических и чрезвычайных ситуаций. Закон о гражданской обороне предусматривает создание чрезвычайных центров, а также министерств и других органов государственной власти, что не всегда является эффективным, так как может негативно отразиться на управлении в условиях чрезвычайных ситуаций на государственном уровне. Законодательные акты требуют разработки Национального плана гражданской обороны, который должен координировать планы округов, но данный документ отсутствует. В случае возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, существует вероятность того, что действия отдельных органов будут координированы на недостаточном уровне, а ресурсы – использованы неэффективно. Отсутствие данного документа может повлиять на своевременное принятие решений и эффективность предоставления неотложной помощи и ликвидации последствий катастроф.

**Results**

The Department responded rapidly to news of the disaster, and put into operation their emergency plan. Action was taken to work with partner organisations, such as the Red Cross, and to airlift relief supplies immediately.

The pledge of £75 million was based on information available early in January 2005. Since then, the extent of the generosity of governments and people from around the world has become clear. Sufficient resources were available to the victims to meet their immediate and short-term relief requirements. There was therefore no need for the Department to spend all of the pledged resources. In the event, £64.1 million was spent.

The expenditure on tsunami related relief projects was not in substitution for the existing country assistance plans. The £64.1 million represented additional resources.

Grants totalling over £50 million were paid to third parties, such as the UN and NGOs. Once approved, grants tended to be paid immediately, in full. Monitoring undertaken by the Department showed that delays were occurring in implementing some projects and this meant that unspent grants were being held by the grant recipients. The Department is now following up these unspent balances, looking at plans for how they might be utilised and requesting refunds where appropriate.

At that, efficiency of planning and utilization of funds appropriated for disaster consequences elimination was spotted as a major challenge only by 20 per cent of audits.

60 per cent of audits completed on the issues of disaster prevention showed that relevant state programmes needed to be developed and updated, and that there were problems of full and on-time financing for planned activities.

Example #17 of the database

**Audit by the Supreme Audit Office of the Czech Republic****Title**

Funds spent on anti-flood measures and on prevention in areas endangered by adverse climate changes.

**Audit objectives**

The aim of the audit was to examine management of funds from the state budget for acquisition, modernizing and/or reconstruction of movables and immovables and for prevention of destructive floods impacts and other unfavorable climatic factors

**Results**

The main conceptual document for prevention of floods called "Strategy of the Protection against Floods for the Area of the Czech Republic" was created in 2000 in reaction to floods in 1997 and 1998. Even though there were another floods in 2006 this strategy has not been reassessed between 2003 and 2010 when this audit was completed.

Another important problem identified in 30 per cent of audits was coordination of authorities' activities while implementing programmes and projects in the domain of disaster prevention.

Более 60 % аудитов использования средств на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций засвидетельствовали, что основной проблемой являются задержки в реализации проектов и сложности управления ими.

Пример #12 базы данных

#### **Аудит, проведенный Национальным аудиторским офисом Великобритании**

##### **Название**

Цунами: обеспечение финансовой поддержки при предоставлении гуманитарной помощи

##### **Цели**

Критический обзор реагирования Министерства международного развития на чрезвычайную ситуацию, относительно которой оно выполнило свои обязательства по предоставлению неотложной гуманитарной помощи жертвам цунами на протяжении шести месяцев после ее возникновения.

##### **Вопросы**

Выполнило ли Министерство свое обязательство по предоставлению 75 миллионов фунтов стерлингов на неотложную гуманитарную помощь?

Была ли предоставленная помощь дополнительной к существующим программам предоставления помощи?

Были ли использованы средства грантов, предоставленные третьими лицами, Министерством?

##### **Результаты**

Министерство быстро отреагировало на новость о возникновении чрезвычайной ситуации и применило план действий в чрезвычайных ситуациях. Были приняты меры по работе с партнерскими организациями, такими, как Красный Крест, и по немедленной авиатранспортировке запасов помощи.

Грант в размере 75 млн. ф.с. для выполнения обязательств Министерства был предоставлен в начале января 2005 года. Это дало возможность обеспечить наличие необходимых ресурсов с целью удовлетворения неотложных и краткосрочных потребностей жертв катастрофы. Также не было необходимости в использовании всех предоставленных средств. Израсходовано только 64,1 млн. ф.с.

Использование средств на проекты предоставления помощи осуществлялось не в замен существующим государственным планам помощи. 64.1 млн. ф.с. – дополнительные ресурсы. Гранты в размере более 50 млн. фунтов стерлингов были выплачены третьим лицам, таким как ООН и негосударственные организации. В своем большинстве гранты имели тенденцию выплачиваться в неотложном порядке и в полной форме. Мониторинг проведенный Министерством засвидетельствовал наличие задержек при выполнении некоторых проектов, то есть неиспользованные гранты оставались у их получателей. В данный момент Министерство следит за неиспользованными средствами, разрабатывая планы их использования.

При этом эффективность планирования и использования средств, выделенных на ликвидацию последствий катастроф, определялась основной проблемой лишь в 20 % аудитов.

Аудиты использования средств на предотвращение катастроф в 60% случаев свидетельствуют о необходимости разработки и обновления соответствующих государственных программ, а также фиксируют проблемы полноты и своевременности финансирования запланированных мероприятий.

Example #21 of the database

### **Audit by the Austrian Court of Audit**

#### **Title**

Prevention of Natural Hazards; use of resources from the disaster fund

#### **Audit objectives**

- to examine the flows and use of resources from the disaster fund,
- the decision-making approaches and division of responsibilities and coordination of between the federal, regional and local levels of government activities.

#### **Audit issues**

The Austrian Court of Audit examined the financial management in relation to the prevention of natural hazards and the allocation and use of resources of the disaster fund. Audits in that respect were carried out at the government offices concerned (Federal Ministry of Finance, Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management, Federal Ministry for Transport, Innovation and Technology and the nine competent offices of the nine regional governments in Austria).

#### **Results**

- concentrate competences;
- possible synergies from closer cooperation of Federal and regional agencies;
- more effort to spread costs of flood prevention measures which have a different impact on different municipalities within a region;
- regional instead of local zoning and risk management, changes of law where necessary;
- maps of higher-risk areas should be made public;
- unused funds in one sector should be made available to others.

The majority of audits on compliance with the provisions of international projects and conventions showed the necessity to strengthen responsibility for commitments undertaken as well as monitoring over decisions implementation. The above problem was identified in 80 per cent of audits.

Example #28 of the database

### **Audit by the Accounting Chamber of Ukraine**

#### **Title**

Audit of the implementation of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal

#### **Audit objectives**

The audit aimed at evaluation of implementation of the provisions of the Basel Convention and the National Programme for toxic wastes management (ratified by the Law of Ukraine 14.09.200 under No 1947-III) in terms of efficiency, effectiveness and legality.

#### **Audit issues**

Standard and legal acts, regulatory and other documents, related to both the Basel Convention and the National Programme, as well as the earmarked State Budget funds.

#### **Results**

1. For the purpose of fulfilling the Basel Convention's requirements the Verkhovna Rada of Ukraine (Parliament) and the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted appropriate legislative and regulatory acts. However they are not exhaustive and provide no comprehensive framework for the activities of the public authorities in harmonizing the current legislation to the European Union standards. In particular there are still of "pending" nature the Law of Ukraine "On ratification of the Protocol on liability and indemnity for losses caused by transboundary transportation and disposal of hazardous wastes" concluded 06.03.2000 by participating states to the Basel Convention and the Law of Ukraine "On domestic wastes", the non-amended Law of Ukraine "On wastes". The above documents were to harmonize the national legislation to the EU Framework Directive on Wastes, introduce a mandatory disposal of wastes packages, use vehicles, tyres, chemical power supplies, large-size domestic machinery etc.



Пример #17 базы данных

**Аудит, проведенный Высшим аудиторским офисом Чешской Республики**

**Название**

Средства, израсходованные на меры по предотвращению наводнений на территориях, подверженных неблагоприятным изменениям климата.

**Цели**

Целью аудита было изучение использования средств государственного бюджета на приобретение, модернизацию и/или реконструкцию движимого и недвижимого имущества, на предотвращение разрушительного влияния наводнений и других негативных климатических факторов.

**Результаты**

Основной концептуальный документ по предотвращению наводнений Стратегия защиты от наводнений на территории Чешской Республики был создан в 2000 году как реакция на наводнения в 1997 и 1998 годах. Несмотря на то что имели место наводнения в 2006 году, стратегия не была пересмотрена в период с 2003 года по 2010 год, когда и был закончен аудит.

Также, не менее важной проблемой, которая была актуализирована в 30% аудитов, стала координация органов власти в ходе выполнения действующих программ и проектов в сфере предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций.

Пример #21 базы данных

**Аудит, проведенный Аудиторским судом Австрийской Республики**

**Название**

Предотвращение природных угроз; использование средств фонда чрезвычайных ситуаций

**Цели**

Изучить денежные потоки и ресурсы фонда чрезвычайных ситуаций.  
Изучить подходы к принятию решений, а также распределение ответственности и координации между органами государственной власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

**Вопросы**

Аудиторский суд Австрийской Республики изучил вопросы финансового управления в сфере предотвращения природных угроз, а также распределения и использования ресурсов фонда чрезвычайных ситуаций. Аудиты проводились в соответствующих государственных органах (Федеральное министерство финансов; Федеральное министерство сельского и лесного хозяйства, экологии и управления водными ресурсами; Федеральное министерство транспорта, инноваций и технологий; девять компетентных офисов региональных органов власти в Австрийской Республике).

**Результаты**

Недостаточная концентрация и конкретизация полномочий.  
Необходимость более плотного сотрудничества федеральных и региональных органов власти.  
Недостаточная эффективность распределения расходов, которые имеют разнообразное влияние на муниципалитеты в регионе, на мероприятия по предотвращению наводнений.  
Необходимость проведения зонирования и управления рисками на региональном уровне, вместо местного, а также внесения соответствующих поправок в законодательство.  
Необходимость предоставления гражданам доступа к картам зон высокого риска.  
Необходимость возможности перевода неиспользованных средств с одного сектора в другой.

Аудиты выполнения положений международных проектов и конвенций преимущественно свидетельствовали о необходимости повышения уровня ответственности за принятые обязательства, а также уровня контроля за выполнением принятых решений. Данную проблему отметили при проведении более чем 80% аудитов.

2. The National Programme for toxic wastes management was adopted by the Law of Ukraine 14.09.2000 under No 1947-III which outlines the efforts on preventing the toxic wastes accumulation, restricting their hazardous impact on environment and health. However the Programme measures experienced a low progress.

The Ministry for Environmental Protection of Ukraine in its capacity of the authority responsible for the Programme implementation failed to ensure its absolute organizational and financial support. Eventually the problems of hazardous wastes impact on environment and health are still open.

3. The system for issuing the permits for the transboundary movement of wastes introduced in the Ministry ensures poor ecological safety and thus violates the Law of Ukraine "On the natural environmental protection".

The Ministry for Environmental Protection of Ukraine as a central executive authority in charge for pursuing the wastes management state policy is not active in realizing the assigned functions on the hazardous wastes management and transboundary movement, namely supervision over their further disposal.

4. There was no coordination system put in place for the authorities' efforts in controlling the transboundary movement of hazardous wastes that would restrain a negative impact on environment and health.

The level of the Ministry's technical support makes it impossible to perform laboratory tests and detect hazardous wastes in case of their illegal movement.

Keeping in mind essential social and economic effects of waste-related issues the SAI of Ukraine submitted the audit findings to the Parliament of Ukraine, the National Security and Defence Council of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

60 per cent of audits of this type pointed at the necessity to develop and update national plans to meet international commitments, and about 20 per cent of audits stated that cooperation of the parties and coordination of their activities needed to be improved.

At large, based on analysis of the information contained in the database of the audits of natural and man-caused disasters in Europe the following conclusions can be made:

1. When choosing a sphere to be audited the Supreme Audit Institutions focus on to issues of natural and man-caused disasters as well as on the general issues of state administration almost in equal proportion.
2. When choosing type of audit, the Supreme Audit Institutions prefer performance and mixed type audits that include analysis of managerial decisions efficiency.
3. When choosing topics for the audits, the Supreme Audit Institutions are in favour of the issues related to government activities on organization the system of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. At that, funds allocated to both prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes are audited almost in equal proportion.

The problems predominantly addressed by SAIs in audits of all types and directions are:

- poor efficiency of making decisions and their implementation monitoring;
- delay in projects implementation and complicated nature of their management;
- necessity to strengthen responsibility for the commitments undertaken.

### Аудит, проведенный Счетной палатой Украины

#### Название

Аудит выполнения Базельской конвенции по контролю над трансграничной транспортировкой опасных отходов и их уничтожением

#### Цели

Оценка выполнения положений Базельской конвенции и Национальной программы утилизации токсичных отходов (ратифицирована Законом Украины от 14.09.2000 № 1947-III) с точки зрения эффективности, результативности и законности.

#### Вопросы

Нормативные и законодательные акты, регуляторные и другие документы, касающиеся Базельской конвенции и Национальной программы, а также ассигнованные средства государственного бюджета.

#### Результаты

1. Верховной Радой Украины и Кабинетом Министров Украины на выполнение требований Базельской конвенции приняты законодательные и нормативно-правовые акты относительно выполнения ее положений. Однако они не являются исчерпывающими и не обеспечивают плодотворную деятельность органов государственной власти в сфере адаптации положений действующего законодательства к требованиям стандартов Европейского Союза.

В частности, не был ратифицирован Протокол об ответственности и компенсации за вред, причиненный в результате трансграничного перевоза опасных отходов и их уничтожения, составленного государствами-сторонами Базельской конвенции 6 марта 2000 года, а также Закон Украины «О бытовых отходах». Не внесены изменения в Закон Украины "Об отходах", которые предусматривали приведение его в соответствие с Рамочной директивой Европейского Союза об отходах, обязательности утилизации отходов упаковки, использованных автотранспортных средств, шин, химических источников тока, крупногабаритной бытовой техники и тому подобное.

2. В Украине принята Общегосударственная программа обращения с токсичными отходами, утвержденная Законом Украины от 14.09.2000 № 1947-III, которая определяла мероприятия по предотвращению накопления токсичных отходов, ограничению их вредного воздействия на окружающую природную среду и здоровье человека. Однако результативные показатели Программы не достигнуты в полном объеме.

Министерство охраны окружающей природной среды Украины как орган, ответственный за организацию выполнения Программы, не обеспечило достаточного организационного и финансового ее выполнения. В результате проблемы воздействия опасных отходов на здоровье людей и окружающую среду не решаются.

3. В Украине, в соответствии с требованиями Базельской конвенции, определен компетентный орган – Министерство охраны окружающей природной среды. Однако, действующая в Министерстве, система согласования сообщений на трансграничную перевозку отходов, предусмотренная постановлением Кабинета Министров Украины от 13.07.2000 № 1120, в нарушение Закона Украины «Об охране окружающей естественной среды» не обеспечивает соблюдения экологической безопасности. Министерство охраны окружающей природной среды Украины как центральный орган государственной исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственной политики обращения с отходами, не обеспечивает в полной мере выполнения возложенных на него функций в сфере обращения с опасными отходами и их трансграничными перевозками в части контроля за их последующей утилизацией.

4. Системы надлежащего взаимодействия ответственных государственных органов при осуществлении контроля за трансграничными перевозками опасных отходов с целью предупреждения их негативного воздействия на окружающую природную среду и здоровье людей не создано.



Photo: Working moments at the II EUROSAT Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Рабочие моменты II заседания специальной группы EUROSAT (июнь 2010 года, Киев, Украина)



Photo: Working moments at the II EUROSAT Task Force Meeting (June 2010, Kyiv, Ukraine)  
Фото: Рабочие моменты II заседания специальной группы EUROSAT (июнь 2010 года, Киев, Украина)

Материально-техническое обеспечение органов Министерства охраны окружающей природной среды Украины, на которых возложены функции по экологическому контролю, не позволяет проводить лабораторные исследования и идентификацию опасных отходов в случае их незаконного ввоза.

Учитывая, что вопросы эффективной организации обращения с опасными отходами, результативности мероприятий по уменьшению их образования, а также соблюдения требований действующего законодательства при трансграничной перевозке опасных отходов имеют весомые социальные и экономические последствия, Счетная палата о результатах аудита проинформировала Верховную Раду Украины, Совет национальной безопасности и обороны Украины и Кабинет Министров Украины.

В 60 % аудитов данного направления отмечалась необходимость разработки и обновления национальных планов выполнения международных обязательств, а также более 20 % аудитов засвидетельствовали потребность в улучшении сотрудничества сторон и координации их действий.

В целом анализ информации базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе специальной группы EUROSАI показал:

1. Высшие органы контроля при выборе сфер проведения аудитов уделяют внимание вопросам природных, техногенных катастроф, а также общим вопросам управления приблизительно в равной степени.
2. При выборе видов аудитов предпочтение отдается аудитам эффективности и аудитам смешанного типа, которые включают анализ эффективности управленческих решений.
3. При выборе тем аудитов ВОФК отдают предпочтение вопросам деятельности органов государственной власти в сфере организации системы предотвращения и ликвидации последствий катастроф. При этом аудиты использования средств как на предотвращение, так и на ликвидацию последствий катастроф проводятся приблизительно в одинаковых количествах.

К проблемам, которыми ВОФК уделяют наибольшее внимание при проведении аудитов всех направлений, относятся низкая эффективность принятия управленческих решений и контроля за их выполнением; несоблюдение сроков реализации проектов и трудности, которые возникают в ходе управления ими, а также необходимость повышения уровня ответственности за принятые обязательства.

## **5. AUDITS FACILITATION**

Upon realization of the Strategic Goal 1 of the 2009-2011 Work Plan of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes the most interesting and urgent issues for cooperative exercises were defined and four cooperative audits were initiated by the Accounting Chamber of Ukraine, namely:

- Follow-up of the International co-ordinated audit of the Chernobyl Shelter Fund;
- Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov;
- Inspection of utilization effectiveness of state funds allocated for consequences elimination of emergencies ;
- The Coordinated Parallel Audit of State Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes.

The main results of the above audits can be found hereinafter in this report.

### **5.1. FOLLOW-UP OF THE INTERNATIONAL CO-ORDINATED AUDIT OF THE CHERNOBYL SHELTER FUND**

The Joint Report on the results of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund (CSF) was officially signed on June 3, 2008 at the VII EUROSAI Congress in Krakow (Poland) by the heads of SAIs of Ukraine, Federal Republic of Germany, Swiss Confederation, Republic of Poland, Russian Federation, Slovak Republic and European Court of Auditors.

The audit objective was to assess the state of affairs on transformation of the Shelter Object of the Chernobyl Nuclear Power Plant (ChNPP) into environmentally safe system through fulfilling Shelter Implementation Plan (SIP), approved by the Governments of G-7 countries and Ukraine, and financed from the Chernobyl Shelter Fund (CSF).

Upon the completion of the audit the participants prepared individual national audit reports to present the outcomes within their respective countries as well as the Joint Report on the Results of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund in order to inform the SAIs participating in the audit, heads of INTOSAI and EUROSAI Working Groups on Environmental Auditing and the governments of the relevant countries.

For the audit has attracted attention of the international community to the unresolved problems raised by the worst man-made disaster of the last quarter of the twentieth century, the follow-up of its recommendations at both, international and national levels still remains an issue of interest.

In order to keep the Chernobyl Shelter Object safe, maintain a smooth flow of its operations and provide the fulfillment of Shelter Implementation Plan and following the audit results recommendations were provided to the CSF Assembly of

## 5. СОДЕЙСТВИЕ ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТОВ

Для реализации стратегической цели 1 Плана работы специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, на 2009–2011 годы Счетной палатой Украины были определены перспективные темы для сотрудничества, являющиеся наиболее актуальными и представляющие особый интерес для большинства опрашиваемых ВОФК, и инициировано проведение четырех международных аудитов:

- выполнение рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие»;

- параллельная проверка использования государственных средств и других источников финансирования, направленных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне;

- контроль за эффективностью использования бюджетных средств, выделенных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций;

- аудит использования бюджетных средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф.

Основные результаты проведенных аудитов приведены в данном отчете.

### 5.1. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО КООРДИНИРОВАННОГО АУДИТА ЧЕРНОБЫЛЬСКОГО ФОНДА «УКРЫТИЕ»

Общий отчет о результатах международного координированного аудита Чернобыльского фонда «Укрытие» был подписан 03.06.2008 на VII Конгрессе EUROSАI 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.

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”.

По итогам национальных аудитов участниками аудита были подготовлены отдельные национальные отчеты – для отчетности в соответствующих странах, а также Общий отчет о результатах международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” – для информирования ВОФК, которые принимали участие в проведении международного координированного аудита, и руководителей органов рабочих

Contributors, European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) and the CSF Contributors Governments, namely, as below.

To the CSF Assembly of Contributors:

- establish specific performance benchmarks for the project that need to be met before additional pledges of funds are made in the future;
- facilitate accountability and transparency while financing the Project by EBRD;
- require consultants to report on the critical shortage between 2003 estimation and current costs of the new safe confinement and validate the major cost estimate revisions in order to increase the transparency of these estimates and the Contributors' confidence in them;
- to commission an independent auditing body to undertake financial and performance audits of the Shelter Implementation Plan with continuous information covering, in accordance with International Code of Ethics by the International Federation of Accountants;
- given the similarity of the problems around the projects financed in Ukraine by Chernobyl Shelter Fund (CSF) and Nuclear Safety Account (NSA), consider the optimization of these funds' management to implement the tasks at ChNPP, which could produce financial benefits since it would be possible to reduce administrative costs.

Bind the European Bank of Reconstruction and Development to:

- provide the Assembly of Contributors twice a year with a comprehensive integrated report containing a detailed cost estimate and a schedule for project completion. Aforementioned information should be submitted to Contributor countries prior to regular meeting in optimum terms;
- enhance the cooperation and coordination between the parties involved into the projects of the construction of the interim facility for storage of nuclear fuel (Interim Spent Fuel Storage, i.e. ISF-2) and Liquid Radioactive Waste Treatment Plant (LRTP). Contractors and the employers should find a pragmatic solution within a limited time-frame and present a complete licensable, safe and cost-effective solution to the Contributors as soon as possible;
- provide a strict project management and adjust the organizational structure of the Project Management Unit to take into account the management audit's proposals regarding clear structuring or restructuring of responsibilities and quality assurance by the contractors, as well as providing a severe control over the schedule, costs and risk mitigation;
- provide gradual transfer of the Western consultants' functions and responsibilities to Ukrainian experts following the recommendations drafted in the consultants' audit report in 2007;
- present an independent validation of cost estimates for the construction stage when the detailed Shelter design is completed;



групп EUROSAI и INTOSAI по аудиту окружающей среды и правительств соответствующих стран.

Ввиду того что проведенный высшими органами финансового контроля международный координированный аудит Чернобыльского фонда „Укрытие” привлек внимание международного сообщества к нерешенным проблемам, которые возникли вследствие наибольшей техногенной катастрофы, произошедшей четверть столетия назад, вопрос о выполнении его рекомендаций как на международном, так и национальном уровне является по-прежнему актуальным.

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” было рекомендовано, в частности:

Ассамблее доноров:

- установить конкретные контрольные критерии для проекта, которые необходимо достичь перед тем, как взять в дальнейшем дополнительные финансовые обязательства;
- обеспечить подотчетность и прозрачность финансирования проекта со стороны Европейского банка реконструкции и развития;
- заслушать консультантов относительно критического разрыва между оценкой 2003 года и текущей стоимостью нового безопасного конфайнмента, а также утвердить основные пересмотренные расчеты оценочных расходов для обеспечения их прозрачности и доверия к ним со стороны стран-вкладчиков;
- поручить независимому контрольному органу осуществлять аудиторскую деятельность по финансовому аудиту Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” и управленческим аудитам с постоянным обновлением информации о них в соответствии с Международным кодексом этики Международной Федерации бухгалтеров;
- учитывая аналогичный характер проблем, которые возникают при сооружении объектов, финансируемых в Украине за счет средств Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности, высшие органы финансового контроля считают целесообразным рассмотреть вопрос оптимизации администрирования этих фондов путем объединения групп управления проектом для выполнения заданий на Чернобыльской атомной электростанции, что позволит в будущем получить финансовые преимущества от сокращения административных расходов;
- требовать от Европейского банка реконструкции и развития и обязать его:
  - дважды в год предоставлять Ассамблее доноров всесторонний комплексный отчет, в котором должны быть детальная оценка стоимости и графики завершения проекта. Указанную выше информацию следует в

- audit the project implementation and the procedures of PMU concurrently in the stage of construction in order to be able to respond to arising problems at an early stage.

The governments of the CSF contributor countries should request the Assembly of Contributors and the European Bank for Reconstruction and Development to provide Integrated SIP Implementation Report as the basis for effective cost and risk management in order to fulfill their obligations on CSF replenishment.

Government of Ukraine should assure the stable leadership and continuity among key Ukrainian institutions responsible for all major decisions for the Project.

Analysis of the materials on Ukraine's participation in the CSF Assembly of Contributors and the Nuclear Safety Account gives ground to assert that the CSF Assembly of Contributors, the European Bank of Reconstruction and Development and the governments of the CSF contributor (donor) countries, particularly, of those countries the SAIs of which participated in the audit, have considered joint recommendations of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund, several of those had been implemented during 2008-2010.

✓ Activities on the Chernobyl Shelter Fund replenishment were reinforced: total contributions by the end of 2010 amounted to EUR 864.0 million, out of which G-8 contributed EUR 486.3 million, European Commission – EUR 250.2 million, Ukraine – EUR 45.0 million, other countries – EUR 82.5 million. Additionally, after the interests for using CSF funds in the amount of EUR 102.1 million had been transferred by the European Bank of Reconstruction and Development, the CSF revenues reached EUR 966.1 million for this period.

✓ Pursuing the aim to speed up transformation of the Shelter Object into environmentally safe system, a meeting of the First Prime Minister of Ukraine Mr. Andrey Klyuev and the Vice-President of the European Bank of Reconstruction and Development Mr. Horst Reichenbach was held on October 5, 2010. The parties agreed that the Government of Ukraine, upon agreement with the Bank, would approve a specific schedule for implementation of all the ongoing ChNPP projects.

✓ On October 25, 2010, at the meeting of the CSF Assembly of Contributors the representatives of the EBRD presented improved cost estimate of the ongoing ChNPP projects implementation, which totaled EUR 1,594 million. Thus, the estimated costs amounted 2.5 times as much as those defined by the Shelter Implementation Plan in 1997.

✓ Responsibilities on SIP management have been gradually transferred from the PMU's Advisor to the Ukrainian staff, which was reflected in the amendment 19 to the Agreement between the State Specialized Enterprise "Chernobyl Nuclear Power Plant" and the Advisor. Moreover, the training activities are being held to raise project management skills of the Ukrainian experts.

✓ In 2010 the Government of Ukraine undertook measures to ensure continuity of governance in the main Ukrainian organizations responsible for Ukraine's key decisions on SIP implementation. In order to improve public administration and avoid functions overlapping of the central governmental

оптимальные сроки предоставлять странам-донорам заблаговременно к очередному заседанию;

- улучшить сотрудничество и координацию с другими сторонами, привлеченным к проектам строительства хранилища отработанного ядерного топлива-2 и завода по переработке жидких радиоактивных отходов. Подрядчикам и заказчикам необходимо найти оптимальное решение в условиях ограниченных временных рамок и как можно скорее предоставить странам-донорам полностью лицензированное, безопасное и эффективное в стоимостном выражении решение;

- обеспечить надлежащее управление проектом и приведение организационной структуры группы управления проектом в соответствие с предложениями управленческого аудита по четкому структурированию или реструктурированию объемов ответственности и гарантии качества со стороны подрядчиков, обеспечить жесткий контроль за графиком работ, расходами и преодолением рисков;

- обеспечить постепенную передачу полномочий западных консультантов украинским специалистам для выполнения рекомендаций, указанных в аудиторском отчете консультантов 2007 года;

- необходимо представить независимое одобрение оценочной стоимости этапа строительства, как только будет определен детальный проект „Укрытие”;

- провести аудит реализации проекта и процедур группы управления проектом одновременно, на этапе строительства, чтобы можно было решить возникающие проблемы на ранней стадии.

Правительствам стран-вкладчиков Чернобыльского фонда „Укрытие” с целью выполнения своих обязательств по пополнению Чернобыльского фонда „Укрытие” требовать от Ассамблеи доноров и Европейского банка реконструкции и развития комплексный отчет по реализации плана осуществления мероприятий как основы для результативного контроля за Чернобыльским фондом „Укрытие” и управления ним.

Правительству Украины обеспечить последовательность руководства основными украинскими организациями, которые отвечают за ключевые решения Украины по проекту.

Анализ материалов участия Украины в заседаниях Ассамблеи стран-доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности дают основания утверждать, что Ассамблеей доноров Чернобыльского фонда „Укрытие”, Европейским банком реконструкции и развития и правительствами стран-вкладчиков (доноров) фонда, в частности стран, высшие органы финансового контроля которых принимали участие в проведении аудита, рассмотрены общие рекомендации международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие”, часть которых за период 2008-2010 годов реализована.

✓ Активизировалась работа по наполнению средствами Чернобыльского фонда „Укрытие”: общий объем взносов на конец 2010 года составил 864,0 млн. евро, в т.ч. взносы стран Большой Восьмерки – 486,3 млн. евро,

authorities the State Agency of Ukraine on Management the Alienation Zone was established and its Chairman was appointed by the Decree No. 1085 of the President of Ukraine “On improving the system of central governmental authorities”, dated December 9, 2010.

However, the follow-up of joint recommendations of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund revealed that despite certain positive accomplishments, some recommendations have not been implemented yet.

Unresolved remain the questions related to good management of projects and bringing the PMU organizational pattern into conformity with performance audit recommendations, namely, on clear structuring or restructuring of responsibilities and quality assurance by contractors, exercising severe control over works completion schedule as well as expenditures and risks reduction. Amount of donation money spent for the PMU services while implementing SIP increased by EUR 104.6 million (from 159.0 to 54.4) and became 2.9 times as big; share of the SIP management costs in the total project costs reached as much as 26.6 per cent, though it was 6.5 per cent in the beginning.

Additionally, there was increase by EUR 21.8 million in the grant No. 002 purposed at remunerating the services of the licensed consultants. Recommendations of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund on improving the administration of the Shelter Object and the Nuclear Safety Account by consolidation of ChNPP projects management units were considered at the meeting of the CSF Assembly of Contributors in 2008, however, were not brought into life.

According to the report on participation of the Ukrainian delegation in the meeting of Nuclear Safety Account Donors Assembly, which took place on March 19, 2010 in London, project management of the Liquid Radioactive Waste Treatment Plant and the Intermediate Spent Fuel Storage (ISF-2) is performed by the PMU and financed from the NSA funds unsatisfactorily.

Hence, according to the joint recommendations follow-up of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund, only individual recommendations were implemented by the CSF Assembly of Contributors, the EBRD, governments of the CSF contributors (donors) and the government of Ukraine during 2008-2010. Moreover, implementation scope was not sufficient to completely eliminate the risks of the delayed establishment of the fully functional infrastructure aimed at transformation of the Shelter Object into environmentally safe system.

The conducted investigation confirms that the CSF funding increase by EUR 150.6 million in October 2010 as compared to October 2006 resulted from the G-8 contributions amounting to EUR 88.7 million, European Commission – EUR 59.8 million and other countries – EUR 2.1 million. Additionally, according to the findings of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund, the European Bank of Reconstruction and Development decided that the interests raised by the Bank from using CSF funds, would be spent to the construction of the new safe confinement. The amount of EUR 102.1 million has been already transferred

Европейской комиссии – 250,2 млн. евро, Украины – 45,0 млн. евро, других стран – 82,5 млн. евро. Кроме того, после перечисления в 2010 году Европейским банком реконструкции и развития процентов за пользование средствами Чернобыльского фонда „Укрытие” в сумме 102,1 млн. евро доходная часть фонда за этот период составила 966,1 млн. евро.

✓ С целью активизации работы по превращению объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему 5 октября 2010 года состоялась встреча Первого вице-премьер-министра Украины Андрея Клюева и вице-президента Европейского банка реконструкции и развития Хорста Райхенбаха, на которой достигнуты договоренности о необходимости утверждения правительством Украины при согласовании с банком четких графиков реализации всех проектов на площадке Чернобыльской АЭС.

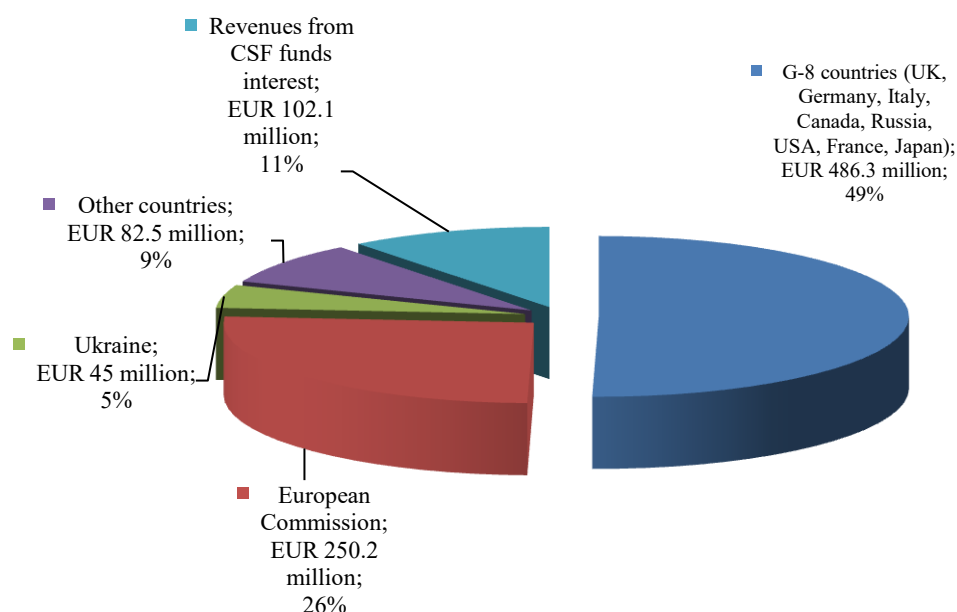
✓ 25 октября 2010 года на Ассамблее доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” представителями Европейского банка реконструкции и развития была определена оптимизированная оценка стоимости реализации проектов на площадке Чернобыльской АЭС, которая составила 1594 млн. евро, таким образом, стоимость определенная в 1997 году в Плане осуществления мероприятий на объекте „Укрытие”, увеличилась более чем в 2,5 раза.

✓ Продолжается поэтапная передача полномочий по управлению Планом осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” от консультанта Группы управления проектом украинскому персоналу, что отображено в поправке 19 к контракту между государственным специализированным предприятием „Чернобыльская АЭС” и консультантом. Кроме того, выполняются мероприятия по повышению квалификации украинских специалистов по вопросам управления проектами.

✓ Правительством Украины в 2010 году принимались меры по обеспечению последовательности руководства основными украинскими организациями, которые отвечают за все ключевые решения Украины по реализации Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие”. Указом Президента Украины от 09.12.2010 № 1085 „Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти” с целью повышения эффективности государственного управления и устранения дублирования полномочий центральных органов исполнительной власти создано Государственное агентство Украины по управлению зоной отчуждения, а также назначен председатель агенства.

Однако мониторинг выполнения общих рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” показал, что, несмотря на определенные позитивные сдвиги, отдельные рекомендации остаются невыполненными.

Вопросы, связанные с обеспечением надлежащего управления проектами и приведения организационной структуры группы управления проектом в соответствие с предложениями управленческого аудита по четкому структурированию или реструктурированию объемов ответственности и



*Figure 1. Composition and shares of CSF contributions (as of October 1, 2010, in millions of Euros)*

As of October 1, 2010, the revenues of the Chernobyl Shelter Fund amounted to EUR 966.1 million. However, for the transformation of the Shelter Object into environmentally safe system (improved cost estimate of the ChNPP projects implementation is EUR 1,537 million) additional funds in the amount of EUR 600 million are needed. At the same time, expenditures from the Chernobyl Shelter Fund increased almost twofold during 2008-2010, which signals about revitalization of works at the Chernobyl Nuclear Power Plant.

However, the follow-up audit revealed that despite certain 2008-2010 revitalization of ChNPP works on creation of infrastructure necessary for transformation of the Shelter Object into environmentally safe system, particularly, the construction of the New Safe Confinement (NSC) – as of October 1, 2010, construction of the workshops for the arch foundation and production of the reinforcing steel, contractor’s offices and objects were completed, land had been cleared for building, works on developing foundation trenches, arch hoisting towers and foundation pours were being carried out - the conditions of construction and putting into operation of other infrastructure objects remains unsatisfactory.

It should be noted that in the NSC cost estimate the CSF Assembly of Contributors decided necessary to increase contribution to the Fund by EUR 550-560 million, upon the initiative of the PMU and the consortium “NOVARKA” and the analysis of total expenditures undertaken by them, referring to the fact that developing of the License package No. 6, which provides for the principal construction of the arch, includes integration of all project packages and consideration of the whole NSC complex, has not been yet finalized.

The object of infrastructure, which is the necessary condition for

гарантией качества со стороны подрядчиков, обеспечением жесткого контроля за графиком работ, расходами и преодолением рисков, остаются нерешенными. Объем грантовых средств за услуги группы управления проектом за время реализации мероприятий Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” увеличился на 104,6 млн. евро (159,0 - 54,4), или в 2,9 раза, удельный вес расходов на управление Планом осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” в общей сумме расходов проекта достиг 26,6 проц., хотя в начале он составлял 6,5 процента.

Кроме того, на 21,8 млн. евро увеличен грант № 002, за счет которого осуществляется оплата услуг лицензионных консультантов. Рекомендации международного координированного аудита по оптимизации администрирования Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности путем объединения групп управления проектами на площадке Чернобыльской АЭС рассмотрены на заседании Ассамблеи доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности, которое состоялось в 2008 году, однако они не нашли практического применения.

Как показывают материалы отчета об участии делегации Украины в заседании Ассамблеи доноров Счета ядерной безопасности, которое состоялось 19 марта 2010 года в г. Лондоне, управление проектами завода по переработке жидких радиоактивных отходов и хранилища отработанного ядерного топлива-2 выполняется группой управления проектом и финансируется из средств Счета ядерной безопасности не удовлетворительно.

Таким образом, в 2008-2010 годах Ассамблеей доноров Чернобыльского фонда „Укрытие”, Европейским банком реконструкции и развития, правительствами стран-вкладчиков (доноров) фонда и правительством Украины по итогам рассмотрения общих рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” выполнялись отдельные мероприятия по их практическому применению. Вместе с тем объемы выполнения рекомендаций таковы, что нет возможности предотвратить полное устранение рисков несвоевременного создания полнофункциональной инфраструктуры для последующего превращения объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему.

Проведенный анализ подтверждает, что увеличение суммы взносов Чернобыльского фонда „Укрытие” в октябре 2010 года по сравнению с октябрём 2006 года на 150,6 млн. евро произошло за счет денежных взносов стран Большой Восьмерки, которые составили 88,7 млн. евро, Европейской Комиссии – 59,8 млн. евро и других стран – 2,1 млн. евро. Кроме того, по итогам международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” Европейский банк реконструкции и развития принял решение о том, что доходы в виде процентов, которые получил банк, используя средства Чернобыльского фонда „Укрытие”, направляются на цели строительства нового безопасного конфайнмента. Уже перечислено 102,1 млн. евро.

decommissioning of the ChNPP units and Intermediate Spent Fuel Storages 1 and 2 (initial deadline of putting that into operation – March 2003) has been delayed by more than 10 years.

Construction of the Liquid Radioactive Waste Treatment Plant is estimated to be completed by 2011 at the earliest. Construction of the solid waste treatment industrial complex has been delayed by almost 6 years.

Consequently, in spite of certain revitalization of works at the Chernobyl Nuclear Power Plant, particularly in 2010, the construction works and putting into operation of the main objects necessary for the decommissioning of the ChNPP and converting the destroyed Unit 4 into environmentally safe system are carried out at the unsatisfactory pace, which may result in subsequent risks of postponing the deadlines for objects construction and putting them into operation, with the following cost increase.

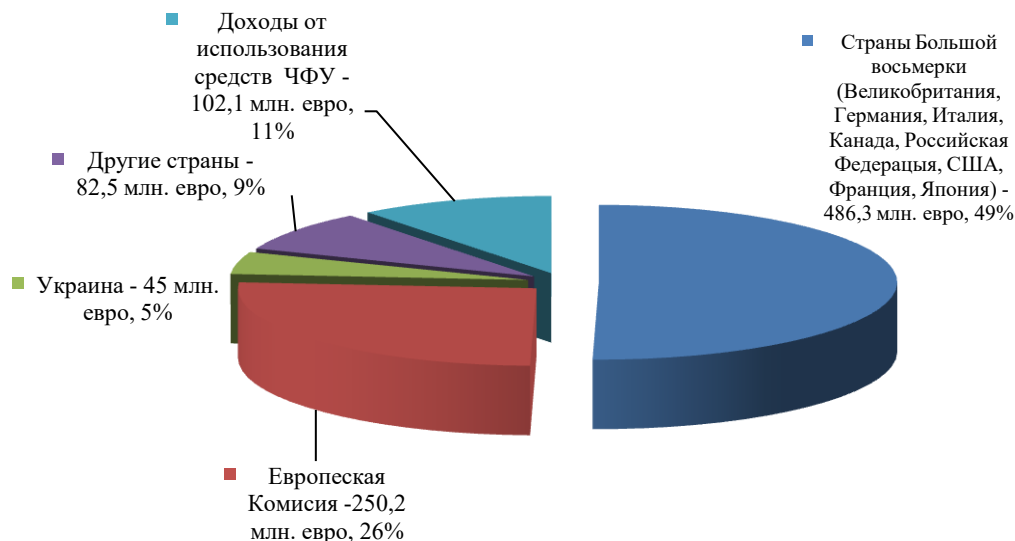
In consideration of the audit follow-up findings, we recommend to continue implementation monitoring of the recommendations of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund until works at the Shelter Objects have been fully completed and it has been converted into environmentally safe system.



Photo: One minute's silence in remembrance of victims of disaster, which occurred in Japan on the eve of the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)

Фото: Минута молчания в память о пострадавших в катастрофе, произошедшей в Японии накануне III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)





*Рис. 1. Состав и структура взносов в Чернобыльский фонд „Укрытие” (по состоянию на 01.10.2010, млн. евро)*

По состоянию на 01.10.2010 доходная часть Чернобыльского фонда „Укрытие” составляет 966,1 млн. евро, и для обеспечения выполнения работ по превращению объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему (оптимизированная оценка стоимости реализации проектов на площадке Чернобыльской АЭС определена в сумме 1537 млн. евро) необходимы дополнительные средства в сумме около 600 млн. евро. При этом расходы Чернобыльского фонда „Укрытие” за 2008-2010 годы выросли почти вдвое, что свидетельствует об активизации работ на площадке Чернобыльской АЭС.

При этом, аудитом установлено, что несмотря на определенную активизацию в 2008-2010 годах работ на площадке Чернобыльской АЭС по созданию инфраструктуры, необходимой для снятия с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращения объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему, в частности строительство нового безопасного конфайнмента, на котором по состоянию на 01.10.2010 завершено строительство мастерских для фундаментов арки и производства арматурной стали, офисных помещений и объектов подрядчика, очищена площадка под строительство и выполняются работы по разработке котлованов под фундаменты, подъемные башни арки и бетонирование фундаментов, темпы строительство и введение в эксплуатацию других объектов инфраструктуры осуществляется недостаточными темпами.

Следует отметить, что Ассамблея доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” признала необходимым увеличить для формирования сметы нового безопасного конфайнмента взносы в фонд на 550-600 млн. евро (по инициативе группы управления проектом и консорциума „NOVARKA”) после проведенного ими общего анализа расходов, ссылаясь на то, что разработка



Photo: Participants of the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)  
Фото: Участники III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)



Photo: Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine V.K. Symonenko presiding at the III EUROSAI Task Force Meeting jointly with Chairman of the Accounts Chamber of Russian Federation S.V. Stepashin (March 2011, Moscow, Russian Federation)  
Фото: Председатель Счетной палаты Украины В.К. Симоненко, председательствующий на III заседания специальной группы EUROSAI совместно с Председателем Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашиным (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

лицензионного пакета № 6, который предусматривает основное сооружение арки и включает интеграцию всех проектных пакетов и рассмотрение всего комплекса нового безопасного конфинмента, еще не закончена.

Объект инфраструктуры, который является необходимым условием снятия с эксплуатации энергоблоков Чернобыльской АЭС и хранилищ 1 и 2 отработанного ядерного топлива (начальный срок сдачи в эксплуатацию – март 2003 г.), выполняется с задержкой более чем на 10 лет.

Завершение строительства завода по переработке жидких радиоактивных отходов предусматривается не раньше 2011 года. Строительство промышленного комплекса обращения с твердыми радиоактивными отходами осуществляется с задержкой почти на 6 лет.

Следовательно, несмотря на определенную активизацию работ на площадке Чернобыльской АЭС, в частности в 2010 году, темпы строительства и введения в эксплуатацию основных объектов инфраструктуры, необходимых для снятия с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращения ее разрушенного четвертого энергоблока в экологически безопасную систему, остаются на недостаточном уровне, вследствие чего не исключены последующие риски по перенесению сроков завершения выполнения работ и введения объектов в эксплуатацию и, как результат, увеличение их стоимости.

Учитывая результаты анализа, по итогам анализа рекомендовано продолжить мониторинг выполнения рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” до полного завершения работ на объекте „Укрытие” и превращения его в экологически безопасную систему.



Photo: Presentation of the Implementation of Recommendations on the International Coordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund at the III EUROSАI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)

Фото: Презентация выполнения рекомендаций международного координированного аудита Чернобыльского Фонда "Укрытие" на III заседания специальной группы EUROSАI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

## **5.2. RESULTS OF THE PARALLEL INSPECTION OF THE STATE FUNDS AND FUNDS FROM OTHER SOURCES ALLOCATED FOR REGULATION, PROTECTION, RESEARCH AND REPRODUCTION OF WATER BIOLOGICAL RESOURCES AND PROVISION OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE FISHING BASIN OF THE BLACK SEA AND THE SEA OF AZOV**

Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov was carried out as based on the Agreement on Cooperation between the Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of the Russian Federation, dated September 21, 1998.

Efficiency of the public policy on maintaining environmental safety directly effects sustainable development of any country, and, in the first place, health of its citizens.

Since basins of the Black Sea and the Sea of Azov are fed by the influx of rivers, which are not only water bodies for the development of fisheries but also principal sources of fresh water, the condition of environmental safety in these seas basins is of extreme importance.

Having this in mind, on October 30, 2009 the first meeting of the working groups“ heads of the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Accounting Chamber of Ukraine was held in Rostov-on-Don, Russia. It was also participated by the heads of the Control Chambers of the Russian Federation’s subjects. The meeting aimed at defining common approaches to the audit and finding common understanding of this control exercise orientation.

And on December 28, 2009 the two Chairmen, namely, Dr. Valentyn Symonenko, Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine, and Dr. Sergei Stepashyn, Chairman of the Accounts Chamber of the Russian Federation, signed the official Decision to carry out Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

Since then the SAIs of Ukraine and Russia have paid maximum efforts to carry out necessary audits within relatively small period of time.

The SAIs agreed on the following common audit questions:

1. Compliance with the agreements, legislative and other regulatory legal acts that regulate functions on control and supervision over water biological resources and the environment of its habitation, rational use, protection, exploration, preservation and reproduction of water biological resources and the environment of its habitation, as well as maintaining environmental safety.

2. Assessment of condition of water biological resources in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

## **5.2. РЕЗУЛЬТАТЫ ПАРАЛЛЕЛЬНОЙ ПРОВЕРКИ 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**

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 проводилась на основании Договора о сотрудничестве между Счетными палатами Украины и Российской Федерации от 21 сентября 1998 года.

Эффективность государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности имеет непосредственное влияние на устойчивое развитие любой страны, и в первую очередь на состояние здоровья граждан.

Ввиду того, что бассейны Черного и Азовского морей формируют стоки рек, которые являются не только водными объектами для развития рыбного хозяйства, но и основными источниками пресной воды, состояние обеспечения экологической безопасности в бассейнах этих морей приобретает особенную актуальность.

Исходя из этого, 30 октября 2009 года в России в г. Ростове-на-Дону была проведена первая встреча руководителей рабочих групп Счетной палаты Российской Федерации и Счетной палаты Украины с участием руководителей контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации, на которой были определены общие аудиторских подходы и обеспечение общего понимания направленности данного контрольного мероприятия.

И уже 28 декабря 2009 года председателями Счетной палаты Украины В.К. Симоненком и Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашиним в г. Москве было подписано решения о проведении параллельной проверки 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.

С этого момента Счетные палаты Украины и России приложили максимум усилий, чтобы в сравнительно короткий период были проведены соответствующие контрольные мероприятия.

Счетные палаты определили следующие общие вопросы:

1. Соблюдение международных договоров, законодательных и иных нормативно правовых актов, регламентирующих функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, рациональным использованием, охраной, изучением, сохранением и

3. Allocation and uptake of fishing quotas available for commercial fisheries as well as fisheries for the purposes of scientific research, regulation, fish breeding, fish reproduction and acclimatization of water biological resources.

4. Performance of the public administration bodies on implementation of the Agreement on Fisheries Cooperation between the Government of Ukraine and the Government of the Russian Federation dated September 24, 1992, including decisions of the Russian-Ukrainian Commission on Fishing in the Sea of Azov.

5. Utilization efficiency of the public funds allocated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

For the purposes of this audit the methodology based on auditing norms and principles developed by the International Organization of Supreme Audit Institutions and the European Organization of Supreme Audit Institutions was applied.

The Parties to the parallel audit have agreed on the following basic definitions:

Grounds – control over rational utilization of the public funds appropriated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov;

Topic – utilization of state funds and other funding sources allocated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov;

Aim – establishment of the actual state of affairs regarding implementation of international agreements and projects on regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov as well as efficiency assessment of utilization of the state funds allocated to these ends;

Auditees – executive public authorities of the Russian Federation and Ukraine responsible for the state fishery regulation and control and for maintaining environmental safety in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov, scientific institutions, enterprises and organizations – receivers of public funds.

Based on the reports of the Ukrainian and the Russian parties on the findings of the conducted control exercises the Memorandum on the Results of the Parallel Audit was prepared. Particularly, the findings of the Ukrainian party included materials of the four audits, namely:

– Audit of the utilization efficiency of the state budgetary funds allocated to the development of fishery (Resolution No.16-5 of the Accounting Chamber of Ukraine dated July 8, 2008);

– Audit of the utilization of the state budgetary funds by scientific and research institutions of the National Academy of Sciences of Ukraine in the city of Sevastopol (Resolution No.2-4 of the Accounting Chamber of Ukraine dated February 9, 2010);

Audit of the utilization efficiency of state budgetary funds allocated to maintaining environmental safety in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov

воспроизводством водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также обеспечением экологической безопасности.

2. Оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна.

3. Распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов, выделенных для осуществления промышленного рыболовства, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, а также в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов.

4. 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.

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

При проведении проверки использовались методологические подходы, основанные на нормах и принципах проверки, принятых Международной организацией высших органов финансового контроля и Европейской организацией высших органов финансового контроля.

За основу проведения параллельной проверки Сторонами были приняты следующие определения:

основание – контроль за рациональным использованием государственных средств на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне;

тема – использование 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;

цель – 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 государственных средств на эти цели;

объекты проверки – 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.

На основе отчетов украинской и российской сторон о результатах проведенных контрольных мероприятий был составлен Меморандум о

- as well as protection, regulation and reproduction of water biological resources (Resolution No.5-2 of the Accounting Chamber of Ukraine dated March 9, 2010);
- Audit of the utilization in 2008-2009 of state budgetary funds allocated to organization of activities of fishing control authorities, reproduction of water living resources and fish breeding in Odessa, Nikolaev and Kherson regions (Resolution No.5-3 of the Accounting Chamber of Ukraine dated March 9, 2010).

The co-operative audit established that international agreements regulating the issues of environmental safety and rational use of biological resources in the fishing area of the Black Sea and the Sea of Azov served as a foundation for joint efforts on protection and conservation of the environment of the Black Sea and the Sea of Azov and facilitated mutually beneficial cooperation of the coastal states.

At the same time, a number of issues need to be regulated.

Indeed, the auditors found out the prospective opportunities for inter-regional cooperation between the Russian Federation and Ukraine on maintaining environmental safety in the Azov Sea basin had been used sufficiently not enough. The issues related to distribution of responsibility spheres when eliminating the consequences of negative impact on the environment caused by natural and man-made disasters should be addressed in more detail.

Marine harvest of fish and non-fish objects by organizations of the Russian Federation and Ukraine in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov fell down twofold as compared to 2005. Main reasons for catch volumes decrease are ageing of fishing vessels, obsolescence of fishing equipment and fishing techniques, inadequate activities on artificial reproduction as well as deterioration of conditions for natural reproduction of water biological resources.

Mechanisms of cooperation specified in the Agreement on Fisheries Cooperation between the Government of the Russian Federation and the Government of Ukraine dated September 24, 1992 need to be improved and further developed.

The system of control over the use of water biological resources is not efficient enough, the capabilities of the control authorities of Ukraine and the Russian Federation are not fully realized, and the cooperation of those authorities should be closer.

The issues related to introduction of single fishery rules and approval of the single procedure for accounting of catches of water biological resources in the Sea of Azov have not been fully settled. The existing possibilities on mariculture development have not been used: almost no breeding and cultivation of biological resources in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov have been carried out.

Extra funding is needed on the part of the Russian Federation and Ukraine to finance activities on protection, exploration and reproduction of water biological resources in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

As regarding reproduction and breeding of water biological resources, the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Accounting Chamber of Ukraine believe that it is necessary, in the first place, to carry out measures to preserve natural populations of sturgeon and other valuable species of fish.



результатах параллельной проверки. В частности результаты проверки украинской стороны включали материалы четырех аудитов, а именно:

- эффективности использования средств государственного бюджета, выделенных на развитие рыбного хозяйства (постановление Коллегии Счетной палаты от 08.07.2008 № 16-5);

- использование средств государственного бюджета научно-исследовательскими учреждениями Национальной академии наук Украины в г. Севастополе (постановление Коллегии Счетной палаты от 09.02.2010 № 2-4);

- эффективности использования средств государственного бюджета, направленных на обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском бассейне и охрану, регулицию и воссоздание водных биологических ресурсов (постановление Коллегии Счетной палаты от 09.03.2010 № 5-2)

- использование в 2008-2009 годах средств государственного бюджета, выделенных на организацию деятельности органов рыбоохраны, воссоздание водных живых ресурсов и селекцию в рыбной отрасли в Одесской, Николаевской и Херсонской областях (постановление Коллегии Счетной палаты от 09.03.2010 № 5-3).

В ходе совместного контрольного мероприятия было установлено, что международные договоренности, действующие в сфере обеспечения экологической безопасности и рационального использования биоресурсов Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна, являются основой для совместной деятельности в области защиты и сохранения природной среды Азовского и Черного морей и содействуют взаимовыгодному сотрудничеству прибрежных государств.

Вместе с тем существует ряд вопросов, которые необходимо урегулировать.

Так, по оценкам аудиторов, потенциальные возможности межрегионального сотрудничества Российской Федерации и Украины в сфере обеспечения экологической безопасности водоемов Азовского бассейна используются недостаточно эффективно. Более детального изучения требуют вопросы, связанные с разделением сфер ответственности при ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду вследствие природных и техногенных катастроф.

Уловы рыб и нерыбных объектов организациями Российской Федерации и Украины в Азово-Черноморском бассейне снизились по сравнению с 2005 годом почти в два раза. Основными факторами, которые способствуют снижению объемов добычи водных биологических ресурсов, являются старение рыбопромысловых судов, моральное старение орудий и технологии лова, а также недостаточные мероприятия по искусственному воспроизводству и ухудшение условий естественного воспроизводства водных биологических ресурсов.

Требуют определенной доработки и дальнейшего совершенствования механизмы сотрудничества, предусмотренные Соглашением между

Moreover, it is expedient to establish a joint Russian-Ukrainian system of monitoring over natural resources and environmental safety with regards to the economical activity carried out in the Azov Sea and the Kerch Strait and consolidate the efforts of the Russian Federation and Ukraine in conducting scientific research aimed at protection and conservation of water biological resources and maintaining environmental safety in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

The audit has revealed that more coordination of the two countries' efforts is needed in order to enhance utilization efficiency of water biological resources and maintaining environmental safety in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

At large, the parallel audit has certified that coordinated efforts of the two countries are the main prerequisite for enhancing utilization efficiency of the water bodies of the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov, and particularly, the Sea of Azov as the common sea for Ukraine and the Russian Federation, as well as for replenishment of their productive resources, obtaining industrial production and development of their recreation capabilities.

And this cooperation potential is still there.



Photo: Working moments at the III EUROSAT Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)

Фото: Рабочие моменты III заседания специальной группы EUROSAT (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года.

Вместе с тем остается недостаточно эффективной система контроля в сфере использования водных биологических ресурсов, потенциал контролирующих органов Российской Федерации и Украины реализуется не в полной мере, а их взаимодействие должно быть более интенсивным.

Не в полной мере урегулированы вопросы, касающиеся утверждения единых правил рыболовства, в том числе устанавливающих единый порядок учета уловов водных биологических ресурсов в Азовском море. Не используются имеющиеся возможности по развитию марикультуры: в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне практически не осуществляется разведение и выращивание биоресурсов.

Мероприятия в сфере охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском рыбохозяйственном бассейне требуют дополнительного финансирования со стороны Российской Федерации и Украины.

Счетная палата Российской Федерации и Счетная палата Украины полагают, что в части воспроизводства и выращивания водных биоресурсов необходимо обеспечить реализацию мер, направленных в первую очередь на поддержку природных популяций осетровых и других ценных видов рыб.

Кроме того, целесообразно создание общей российско-украинской системы мониторинга природных ресурсов и экологической безопасности хозяйственной деятельности, осуществляемой в Азовском море и Керченском проливе, объединение усилий Российской Федерации и Украины в проведении общих научных исследований, направленных на защиту и сохранение водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском бассейне.

Результаты проведенного контрольного мероприятия свидетельствуют о том, что необходима большая координация действий двух стран в целях повышения эффективности использования водных биологических ресурсов и обеспечения экологической безопасности Черного и Азовского морей.

В целом параллельная проверка показала, что для повышения эффективности использования водоемов Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна, и особенно Азовского моря, которое является общим морем для Украины и Российской Федерации, пополнения их производственных запасов, получения промышленной продукции, а также развития их рекреационных возможностей необходимы скоординированные усилия двух стран.

И этот потенциал сотрудничества все еще сохраняется.

### **5.3. RESULTS OF INSPECTION OF UTILIZATION EFFECTIVENESS OF STATE FUNDS ALLOCATED FOR CONSEQUENCES ELIMINATION OF EMERGENCIES CARRIED OUT BY THE ACCOUNTS COMMITTEE FOR CONTROL OVER EXECUTION OF THE REPUBLICAN BUDGET OF KAZAKHSTAN AND THE ACCOUNTING CHAMBER OF UKRAINE**

Urgency of the issues related to protection of the population and the territories from hazardous impacts of natural and man-made occurrence is predefined by the trends to increasing numbers of emergencies and events causing damages to people, territories and economies. Underestimation of hazards, absence of preliminary preventive measures results in disastrous consequences that could have been avoided. That is, life and health of millions of people is dependent upon functioning conditions of a system for prevention of and response to natural and man-made emergencies available in a state.

Taking this into account, during XIX INTOSAI Congress in Mexico-city the Chairman of the Accounting Chamber of Ukraine Dr. Valentyn Symonenko and the Chairman of the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of Kazakhstan Mr. Omarkhan N. Oxikbayev signed Work Plan for 2008-2009 as based on the Agreement on Cooperation between the two SAIs.

The Plan envisaged that the two SAIs would carry out parallel control exercises related to the efficiency of planning, utilization and utilization monitoring of state funds allocated to consequences elimination of emergencies, including those of man-made origin.

In 2009 the Chairmen of the two Supreme Audit Institutions signed common decision “On the results of the control over utilization efficiency of the budgetary funds allocated to disaster consequences elimination”.

Guided by fundamental principles of Supreme Audit Institutions’ work, the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget of Kazakhstan and the Accounting Chamber of Ukraine carried out parallel audit of utilization efficiency of the budgetary funds allocated to disaster consequences elimination and came to common conclusions on the following issues:

1. The Parties are unison in assessing main inspection results, related to inadequate disbursement effectiveness of allocated state budget funds, absence of general coordination of state policy in the sphere of disasters and catastrophes, and civil defense, as well as to lack of complexity in implementing activities and taking measures, aimed at increase and provision of effective public protection against various emergencies.

2. The Parties have agreed that in order to eliminate potential threat of disasters and catastrophes it is necessary to intensify the activities of corresponding authorities aimed at establishment of conditions of emergencies prevention. The confirmation of insufficient work is the recorded increasing trends of emergencies number and pecuniary losses, causing colossal damage to countries’ people, territories and economies.

### **5.3. РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ЛИКВИДАЦИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРОВЕДЕННОГО СЧЕТНЫМ КОМИТЕТОМ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ УКРАИНЫ**

Актуальность проблемы обеспечения техногенной и экологической безопасности населения и территорий предопределена тенденциями увеличения количества чрезвычайных ситуаций и событий, которые наносят вред населению и территориям, ущерб экономике. Недооценка опасных факторов, отсутствие своевременных превентивных мероприятий являются причиной катастрофических последствий, которых можно было бы избежать. То есть от состояния обеспечения функционирования в государстве общей системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера зависит здоровье и жизнь миллионов людей.

Исходя из этого, в ходе работы XIX Конгресса INTOSAI в г. Мехико Председатель Счетной палаты Украины В.К. Симоненко и Председатель Счетного комитета по контролю за выполнением республиканского бюджета Республики Казахстан О.Н. Оксикбаев в развитие двустороннего Соглашения о сотрудничестве подписали план мероприятий на 2008-2009 годы.

Планом предусматривалось, что оба высших органа финансового контроля проведут параллельные контрольные мероприятия по аудиту эффективности планирования, освоения и контроля использования бюджетных средств, выделенных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, в том числе техногенного характера.

В 2009 году председателями обоих высших органов государственного финансового контроля было подписано совместное решение «О результатах контроля эффективности использования бюджетных средств, выделенных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций».

Руководствуясь основополагающими принципами деятельности высших органов финансового контроля, Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан и Счетная палата Украины провели параллельный аудит эффективности использования средств, выделенных на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, и пришли к совместному решению по следующим вопросам:

1. Стороны едины в оценке основных итогов проверки, связанных с недостаточно эффективным освоением выделяемых бюджетных средств государств, отсутствием единой согласованной государственной политики в сфере чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, а также отсутствием комплексности при реализации мероприятий и принятии мер, направленных на повышение и обеспечение эффективной защиты населения от различного рода чрезвычайных ситуаций.

3. The results of inspection showed the inadequacy of communications, warning and information systems of authorized agencies in the area of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, civil defense, being an important strategic objects of people protection.

4. The parties have acknowledged the ineffectiveness of material and technical supporting system of fire, airmobile and rescue agencies that has an impact on tardiness and effectiveness of response to disasters and catastrophes.

5. The Parties are unison regarding the necessity of improvement of legislative basis for the state system for emergency counteraction in both countries. Imperfection and lack of joint legislative basis for ensuring functioning of the whole system in the sphere of emergencies has led to impossibility of implementing certain activities regarding the population of certain territories protection against disasters and catastrophes, in the sphere of civil defense and military emergencies.

6. The Parties have recognized the necessity to examine and update the actions under regulations of the Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the Republic of Kazakhstan on cooperation in the sphere of prevention and response to emergencies.

7. Supreme audit institutions have recommended the Governments and authorized agencies in the sphere of prevention and response to emergencies of both countries to take measures on elimination of the infringements and shortcomings revealed during inspection.

8. The results of conducted inspection have particular urgency and may be used by the corresponding government authorities while taking joint measures aimed at increasing the effectiveness of state budget funds utilization, allocated at prevention and consequences elimination of emergencies.

9. The Parties have agreed to continue cooperation of the Accounts Committee for Control over Execution of the Republican Budget and the Accounting Chamber of Ukraine on conducting audits on urgent issues, which are of mutual interest for both countries.



Photo: Working moments at the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)

Фото: Рабочие моменты III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

2. Стороны пришли к договоренности, что для устранения потенциальной угрозы от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимо повысить эффективность работы соответствующих служб уполномоченных органов по созданию условий для предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций. Подтверждением недостаточной работы являются зафиксированные тенденции увеличения количества чрезвычайных ситуаций и сумм материального ущерба, который наносится населению, территориям и экономикам стран.

3. В результате параллельного аудита неудовлетворительными признаны системы связи, оповещения и информатизации уполномоченных органов в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны, являющиеся важными стратегическими объектами обеспечения защиты населения.

4. Сторонами признана неэффективность системы обеспечения материально-техническими средствами пожарных, аэромобильных и оперативно-спасательных служб, что сказывается на несвоевременности и эффективности реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

5. Стороны едины в вопросе необходимости доработки нормативно-правовой базы государственной системы противодействия чрезвычайным ситуациям в обеих странах. Несовершенство и отсутствие единой нормативно-правовой базы по обеспечению деятельности всей системы в сфере чрезвычайных ситуаций привело к невозможности выполнения определенных мероприятий по защите населения территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, в сфере гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций военного характера.

6. Сторонами признана необходимость рассмотрения и актуализации действий положений Соглашения между Кабинетом Министров Украины и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в сфере предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации.

7. Высшими органами финансового контроля рекомендовано правительствам и уполномоченным органам управления в сфере предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации обоим государствам принять меры по устранению выявленных в ходе аудита (контроля) нарушений и недостатков.

8. Результаты проведенного параллельного аудита чрезвычайно актуальны и могут быть использованы соответствующими государственными органами при принятии совместных мер, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

9. Стороны согласились продолжить совместную работу Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан и Счетной палатой Украины по проведению параллельных аудитов по актуальным вопросам, представляющим взаимный интерес для обеих стран.

## **5.4. THE COORDINATED PARALLEL AUDIT OF STATE FUNDS ALLOCATED TO PREVENTION AND CONSEQUENCES ELIMINATION OF DISASTERS AND CATASTROPHES**

Following the Task Force's Work Plan for 2009-2011, at II meeting of the EUROSAI Task Force, Kyiv the Accounting Chamber of Ukraine presented for discussion a draft Common Position to carry out the Coordinated Parallel Audit of State Funds Allocated to Prevention and Consequences Elimination of Disasters and Catastrophes, and invited other SAIs to actively participate in the audit. The presented document became of a quite interest to the Task Force members, and the Accounting Chamber of Ukraine has got much feedback and suggestions, among others, as to the audit time frames and common issues for auditors' investigation.

Discussion of the Common Position was continued at III Task Force meeting in Moscow, during which the meeting participants decided to extend the audit time frames for 2011-2012 and invite more SAIs to take part in this cooperative effort.

Participants of the audit are the Supreme Audit Institutions – members of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, hereinafter referred to as the Parties.

The Parties may decide as to narrowing or extending the frames of the audit at their national levels.

The Parties cooperate through coordinated parallel audits. Results of those audits will be included into the Joint audit report.

National audits shall be carried out by the Parties in parallel, include principles of performance and financial audit and be based upon the principles of the strategic audit.

Aim of the audit is to assess the actual state of affairs regarding functioning of the state system for prevention of and response to emergencies and disasters of natural and man-made origin and utilization efficiency of public funds allocated to this end.

Audit frames:

- Organization efficiency of the state system for prevention and consequence elimination of emergencies and disasters of natural and man-made origin;
- Utilization efficiency of public funds allocated to prevention and consequence elimination of disasters of natural and man-made origin;
- Compliance with international agreements on cooperation in the field of prevention and consequence elimination of disasters;
- Utilization efficiency of public funds allocated to establishment, maintaining and development of the state system for prevention and consequence elimination of emergencies and disasters of natural and man-made origin.



## **5.4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ АУДИТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ**

В соответствии с Планом работы специальной группы на 2009-2011 годы на II заседании специальной группы в Киеве Счетная палата Украины презентовала проект Общего положения по проведению международного аудита использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, а также пригласила ВОФК принять активное участие в аудите. Разработка данного документа вызвала живой интерес участников группы, в результате чего Счетная палата Украины получила множество предложений, основными из которых были уточнение сроков проведения аудита и общих вопросов для изучения.

Работа над Общим положением была продолжена и на III заседании специальной группы в Москве, во время которого участники заседания решили продлить сроки проведения аудита на 2011-2012 годы и пригласить принять участие в нем новые ВОФК - членов специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, именуемые в дальнейшем «Стороны».

Стороны могут принимать решение относительно сужения или расширения рамок аудита на национальном уровне.

Сотрудничество между Сторонами происходит в форме координированных параллельных аудитов. Результаты аудитов будут включены в совместный аудиторский отчет.

Национальные аудиты будут осуществляться Сторонами параллельно и включают принципы проведения аудита эффективности, финансового аудита, а также основываться на принципах стратегического аудита.

Цель аудита: оценка фактического состояния функционирования государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера, эффективности использования бюджетных средств, направленных на эти цели.

Рамки аудита:

- эффективность организации государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера;

- эффективность использования бюджетных средств, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф;

- выполнение международных соглашений о сотрудничестве в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

- эффективность использования бюджетных средств направленных на создание, функционирование и развитие государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера.

The audits shall be carried out in accordance with the national audit programmes of participating countries, in line with their national legislation and with a view to the Common Position.

Audit methodology is based on:

- INTOSAI auditing standards;
  - National auditing standards or guidelines of the participating countries;
- Time frames of the audit are 2011-2012.

Information exchange shall be carried out by means of e-mail (discussing common documents, exchange of experience, coordination of working issues etc.).

Working languages of cooperation are English and Russian.



Photo: Working moments at the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)

Фото: Рабочие моменты III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

Аудиты будут проводиться в соответствии с национальными программами стран-участниц аудита в рамках национального законодательства с учетом совместного положения.

Методика проведения аудита отвечает:

- стандартам аудита INTOSAI
- национальным стандартам аудита или руководящим принципам стран-участниц.

Сроки проведения аудита: 2011-2012 годы.

Обмен информацией будет осуществляться по электронной почте (обсуждение проектов совместных документов, обмен опытом, согласование рабочих вопросов и т.д.).

Рабочими языками в процессе сотрудничества будут английский и русский.



Photo: Working moments at the I EUROSAI Task Force Meeting (March 2009, Kyiv, Ukraine)

Фото: Рабочие моменты I заседания специальной группы EUROSAI (март 2009 года, Киев, Украина)

## 6. DEVELOPING METHODOLOGY

### 6.1. RECOMMENDATIONS BASED ON THE BEST PRACTICE OF CONDUCTING AUDITS OF FUNDS ALLOCATED TO PREVENTION AND CONSEQUENCES ELIMINATION OF DISASTERS AND CATASTROPHES

Following Strategic Goal 2 of the Task Force's Work Plan for 2009-2011, namely "Developing methodology and capacity building of SAIs in the field of auditing prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes", and as based on the information from all the Task Force's members about audits connected with the Task Force's field of activities, the Accounting Chamber of Ukraine developed a draft Recommendations based on the best practice of conducting audits allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. The draft Recommendations were generally approved by the Task Force's members at III meeting.

The document aims at helping Supreme Audit Institutions to raise quality of auditing the issues of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes through collecting, generalizing and sharing best practice of conducting audits in this field. The task of the document is not to fully describe the procedure to be followed by an auditor while conducting an audit of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. It rather focuses on issues to be audited, how to audit them and the goals pursued by auditors when doing audits of this kind.

The document is of purely recommendation nature. Taking into account provisions of INTOSAI Auditing Standards, relevant documents of INTOSAI and EUROSAI working bodies and international organizations on disaster issues the Recommendations are supposed to complement, detail and specify the standards used by SAIs in their work with the examples of best practice and auditors' advice as based on the results of the audits completed, which will enable to enhance audit quality.

For this document is summing up experience from the audits conducted in the field of disasters and catastrophes, it can - after having been completed and approved – become a practical guideline how to deal with issues connected with such kind of audits.

The Recommendations were developed as based on the results of the questionnaire carried out among Task Force's members to collect information about natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe, SAIs' audits in this field, methodology developed by European auditors and actual experience of conducting audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes. Reports on the audits conducted are included into the Database of the audits of natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe, which is available at the Task Force's web-site.

## **6. РАЗРАБОТКА МЕТОДОЛОГИИ**

### **6.1. РЕКОМЕНДАЦИИ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТОВ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ 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 предотвращение и ликвидацию последствий катастроф» Счетной палатой Украины на основании информации, полученной от всех участников группы, о проведенных аудитах, связанных с тематикой деятельности группы, был разработан проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, которая в целом нашла предварительную поддержку членов специально группы на третьем ее заседании.

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. 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. Основное внимание обращается прежде всего на то, что проверять, как проверять и какая цель действий аудиторов при проведении данных аудитов.

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.

Являясь обобщением опыта уже проведенных аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф, документ, после его доработки и последующего одобрения, может стать практическим пособием для решения вопросов, связанных с проведением данного вида аудитов.

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 катастроф в Европе, размещенную на веб-сайте специальной группы.

In order to develop the Recommendations the results of the questionnaires and the collected data on the audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes were generalized, summed up and analyzed, and also materials and presentations delivered at the Task Force's meetings by representatives of European SAIs, governmental authorities of Ukraine, UN Development Programme, the World Bank of Ukraine and academic scholars were taken into consideration. The documents prepared by the UN, international and national organizations, which help to understand the nature of disasters and catastrophes and how to manage them were made use of as well.

Moreover, in view of the fact that fields of activities of the Task Force and INTOSAI Working Group on Environmental Auditing and INTOSAI Working Group on the Accountability for and the Audit of Disaster-Related Aid are closely related in many aspects, the experience accumulated by the above working groups was also taken into account.

To make it convenient for the users, the draft Recommendations contains hyperlinks to the audit reports or other disaster-related documents mentioned in the text.

The logical structure of the draft Recommendations was agreed at II meeting of the Task Force in June 2010.

First draft of the Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and disaster consequences elimination consists of four chapters that give detailed and exemplified insight into the following issues.

Chapter 1 "Describing subjects of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes" provides definition and classification of disasters and catastrophes. It gives brief description of disaster manifestations in Europe relying on the questionnaire results and the research done by the UN Environmental Programme.

The draft document gives overview of the main activities under each phase of disaster management – prevention, preparedness, response, recovery, reconstruction and rehabilitation.

Based on the analyzed audits on the topic, an initial list of subjects to be investigated when auditing prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes is compiled.

Chapter 2 "General characteristics and types of audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes" gives insight into general methodological approaches to conducting audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, provides recommendations as for choosing type of audit (financial, performance, compliance or complex) depending on specific tasks and goals faced by an auditor.

Analysis of audits on disaster-related issues, the information about which had been provided by the Task Force member SAIs, revealed that while investigating the issues in question the most common types of audits were performance and complex audits, the latter being a complex combination of elements of financial, performance and compliance audits).

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 – представителями ВФОК стран Европы, правительственных органов Украины, Программы развития ООН и Представительства Мирового банка в Украине, ведущими учеными – 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.

Для удобства пользователей проект Рекомендаций содержит гиперссылки на упоминаемые в тексте отчеты о результатах аудита или документы в сфере катастроф, что даст возможность при необходимости непосредственно ознакомиться с полным текстом этого документа.

Структура проекта Рекомендаций полностью соответствует ориентировочной структуре, утвержденной на втором заседании специальной группы в июне 2010 года.

Проект первой редакции Рекомендаций включает четыре основных раздела, которые подробно используют примеры из проведенных аудитов по данной тематике, освещают следующие вопросы.

Раздел 1 «Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф» включает определение и классификацию катастроф. Дана краткая характеристика особенностей проявлений катастроф в Европе, основываясь на результатах опроса членов специальной группы и исследовании, проведенном Программой ООН по окружающей среде.

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» освещает общие методологические подходы к проведению аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, предоставляет рекомендации по выбору типа аудита (финансовый, соответствия, эффективности или комплексный) в зависимости от поставленных перед аудитором конкретных целей и задач.

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

The draft Recommendations emphasize that audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes are not individual type of audits, but fall within the audits used in public sector – financial, performance and compliance audits. Being within the frames of the above types of audits, the audits of disaster-related issues are distinguished by their audit subjects, objectives and criteria used for achievement of these objectives. General approaches and methodology applied when conducting such audits depend upon specific type of audit chosen as most appropriate to investigate specific topic – be it financial, compliance, performance or complex audit, which would equally focus on the issues of regularity, legality and efficiency.

As based on the audit experience shared by the Task Force’s members, this chapter of the draft Recommendations distinguishes also – for each type of audit – specific features of objective, subject and criteria of audits related to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, which could be useful when planning disaster-related audits by SAIs.

Based on analysis and systematization of the auditing best practice examples the Chapter 3 describes special features of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes depending on which phase of disaster management (prevention, preparedness, early response or rehabilitation and reconstruction) is in focus of the audit. For each phase of disaster management the chapter gives recommendations on how to choose audit objective, audit subject and select auditees, identifies possible risks and suggests on steps to be taken by auditors.

Analysis of information on the audits conducted by Supreme Audit Institutions in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes has found out that all phases of disaster management are generally addressed by the auditors, namely, prevention, preparedness, emergency response and elimination of disaster consequences.

However, increased number of disasters and amounts of damages and losses caused by them poses new tasks before international community - those of forecasting and prevention, because, as according to best international practice reflected in audit reports and presentations by European SAIs, prevention of disasters and catastrophes is much cheaper than elimination of their consequences and subsequent rehabilitation and reconstruction.

That is why Supreme Audit Institutions should pay special attention to the issues of disaster prevention and preparedness for possible future disasters when monitoring and exercising control over emergencies and disasters management processes.

Considering the above, the information related to audits of disaster prevention and preparedness is presented in the Recommendations in more details.

Analysis of the results of audit that were classified as related to the first phase of disaster management, i.e. prevention and preparedness, made it possible to single out several levels of such audits:

- Audits of international level aimed to assess compliance with international agreements on prevention and mitigation of natural and man-made disasters;



наиболее распространенными являются аудит эффективности и комплексный аудит, который представляет собой комплексное объединение элементов финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности.

В проекте Рекомендаций 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 – или это финансовый аудит, аудит соответствия, аудит эффективности или комплексный, который одновременно в той или иной степени будет рассматривать вопросы правильности, законности и эффективности.

В данном разделе Рекомендаций, который основывается на опыте проведения аудитов членов специальной группы, выделено для аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф в рамках каждого типа аудита особенности поставленных целей, предмета исследования и применяемых критериев, что может быть полезным при планировании аудитов ВОФК в данной сфере.

В разделе 3 на основе анализа и систематизации примеров лучшей практики проведения аудитов дана характеристика особенностей аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф в зависимости от того, аудит какого этапа управления чрезвычайными ситуациями (предупреждения, обеспечения готовности, экстренного реагирования или восстановления и реконструкции) будет проводиться. По каждому этапу управления чрезвычайными ситуациями в этом разделе даны рекомендации по выбору цели, предмета и объектов аудита соответствующих действий аудиторов; определены возможные риски.

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 катастрофами: 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.

- Audits of national level aimed to assess preparedness of a state or its individual systems for possible disasters and catastrophes, stage and efficiency of implementation by central state bodies of functions related to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes;

- Audits of regional level the scope of which covers not state as a whole, but individual regions;

- Audits of objective level aimed to assess condition of an object from the standpoint of prevention of possible natural or man-made disaster. It should be noted that “objective level” of audit does not mean that it addresses a disaster of objective level. Accident at one object can result in a catastrophe of international scale. Evident example of the latter is Chernobyl disaster.

Chapter 4 “Characteristics of international audits” focuses on methodology of conducting international cooperative audits, examines issues addressed by auditors during cooperative efforts – parallel or coordinated audits – in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes, presents examples of best practice related to international audits.

According to the results of the questionnaire carried out among EUROSAI Task Force members, a significant share of audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes belongs to international audits, which proves trans-boundary nature of disaster consequences, necessity for joint, coordinated efforts of governments in this field as well as exercising joint control over effectiveness of such efforts, efficiency and legality of the allocated funds utilization. In the draft Recommendations international audits are conditionally divided into the following types:

1) Audits of compliance with international agreements regulating issues of environmental protection, cooperation in the sphere of prevention and consequences elimination of natural and man-made disasters and catastrophes, nuclear and anthropogenic security, fight on terrorism;

2) Audits of the issues related to prevention and consequences elimination of disasters affecting border territories of several countries. Though audits of this type may also address compliance with international agreements, the issues examined by them usually go further and beyond these frames.

3) Audits of the issues related to humanitarian aid and development assistance aid provided in connection with elimination of disaster consequences.

Additionally, this chapter gives reference to the list of guidelines developed mainly by INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, which provide detailed recommendations for the SAIs on how to carry out international cooperative audits and how to reach utmost efficiency when conducting such cooperative exercises. Recommendations and examples presented in these guidelines go beyond the frames of environmental auditing, which makes them widely applicable for cooperative audits on any topic.

The draft Recommendations emphasize that conducting international audits requires harmonization of various practices and methods of auditing applicable by Supreme Audit Institutions as well as the terms used in national legislations and

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 объектового уровня, цель которых – оценка состояния объекта с точки зрения предупреждения возникновения возможной природной или техногенной катастрофы. Следует отметить, что объектовый уровень аудита не означает, что он имеет отношение к катастрофам объектового уровня. Авария на одном объекте может стать причиной катастрофы международного масштаба. Ярким примером этого является Чернобыльская катастрофа.

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.

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 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

various countries" practices. Exchange of experience which is integral part of any international cooperative audit exercise helps to develop participating SAIs" methodology, gain new knowledge and fresh views and discover new forms and methods of cooperation.

First draft of the Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes is available at the Task Force"s web-site and open for comments, suggestions and contributions by all interested parties.



Photo: Working moments at the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)  
Фото: Рабочие моменты III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)



Photo: Working moments at the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)  
Фото: Рабочие моменты III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

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.

Проект первой редакции 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.



Photo: Working moments at the III EUROSAI Task Force Meeting (March 2011, Moscow, Russian Federation)  
Фото: Рабочие моменты III заседания специальной группы EUROSAI (март 2011 года, Москва, Российская Федерация)

## **6.2. GLOSSARY OF TERMS TO CONDUCT AUDITS IN THE FIELD OF PREVENTION AND CONSEQUENCES ELIMINATION OF DISASTERS**

Under Strategic Goal 2 the Task Force developed the Glossary of Terms to conduct audits in the field of disasters, which was necessary in order to agree the terms used, first of all, when carrying out international cooperative audits in this field. Among other factors driving for terms harmonization were specificities of national disaster-related legislations and national audits as well as certain discrepancy in basic terms interpretation in various countries, particularly, differences in the terms definitions between countries of the CIS, Eastern and Western Europe. When developing draft glossary the documents of the UN Strategy for International Disaster Reduction, Center for Research of the Epidemiology of Disasters (CRED), national legislations, opinions of member SAIs' specialists and other reliable sources were used.

The work on the Glossary was carried out in several stages. At II Task Force meeting, June 24-25, Kyiv, it was decided to include (approve) 34 terms that had been agreed by the Task Force members before the meeting as well as those terms the definitions of which were discussed and agreed during the meeting. They formed the basic glossary.

Regarding other terms on which no agreement had been reached, it was decided to continue discussion and make final decision at III Task Force meeting. These terms were further debated in two rounds, and upon suggestions and comments of the debate and editing remarks from the member SAIs the draft Glossary was extended up to 43 terms. 9 new terms added to the Glossary complete and/or specify the earlier agreed terms, particularly, such terms as "Man-caused disaster", "Disaster management", "Phases of disaster management" complement and give details to earlier approved terms "Disaster", "Emergency", "Disaster management".

The English-Russian version of the Glossary of terms to conduct audit in the field of prevention and consequences elimination of disasters is available at the website of the EUROSAI Task Force. It is open for the comments and new contributions.

## **6.2. ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ 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.

Разработка Глоссария проводилась в несколько этапов. На втором заседании специальной группы, которое состоялось 24-25 июня 2010 года в г.Киеве, было принято решение включить (утверждение) в Глоссарий 43 термина, по которым отсутствовали замечания со стороны членов специальной группы до заседания, а также те определения, которые были согласованы в ходе заседания. Это стало как бы основой Глоссария. Относительно терминов, по которым не достигнуто единого мнения, было принято решение продолжить обсуждение для дальнейшего принятия решения на третьем (текущем) заседании специальной группы. Обсуждение терминов проходило в два этапа. По его результатам и с учетом предложений и редакционных уточнений, поступивших от членов специальной группы, на третьем заседании Глоссарий расширен до 43 терминов. 9 терминов, которыми Глоссарий дополнен на третьем заседании, по сути, являются дополнением и/или детализацией уже согласованных ранее терминов. В частности, предложенные термины «Антропогенная катастрофа/ Бедствие», «Управление в чрезвычайных ситуациях», «Этапы управления при бедствиях», которые дополняют ранее принятые термины «Бедствие/Катастрофа», «Чрезвычайная ситуация», «Управление при бедствии».

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.

## CONCLUSIONS

Results of the EUROSAI Task Force activities generally prove that its work is successful and useful. Specific plans were settled, agreements on conducting a number of audits were reached, particularly, on the international coordinated audit of state funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes; it is planned to further develop and approve the Recommendations based on the best practice of conducting audits of funds allocated to prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes.

Sadly enough, however, urgency and “battlefield” for the Task Force’s activities are predetermined by increased number of disasters and scale of their consequences. For the last century only the human losses had reached threatening figure – about three million people.

According to the researchers and experts’ conclusions, as soon as in five year perspective the whole gain in the world’s GDP will be paid to offset the damages from disasters.

Scientific researches in this field prove that each US dollar invested into prevention of disasters and catastrophes can save from 2 to 4 US dollars in terms of material values that could be protected against detrimental factors of natural calamities and accidents arising from human activities.

At the same, today one can speak about two-faced attitude to the problems of prevention and consequences elimination of disasters.

On the one hand, there is common understanding of the fact that if we treat the nature with due respects it would not respond with so big number of disasters.

On the other hand, we can witness the establishment of a new concept – “capitalization of disasters”, when utilization of the state funds allocated to eliminations of disaster consequences becomes a lucrative business that ensures, as to different estimations, up to 200 per cent profit and opportunity to solve various issues, e.g. those connected with property and land ownership.

Unfortunately, results of the conducted audits prove that this problem becomes bigger. Each following disaster brings more profit into the hands of certain structures.

And this should be the focus of the future work of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты деятельности специальной группы EUROSAI в целом свидетельствуют о ее успешности и полезности. Намечены определенные планы, достигнуто ряд договоренностей о проведении совместных аудитов, в частности международного координированного аудита использования бюджетных средств на предупреждений и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, планируется доработка с целью дальнейшего утверждения Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Кроме того, «фронт работ» и актуальность деятельности группы обеспечивает, к глубокому сожалению, рост количества и масштабов последствий катастроф. Из года в год растет количество человеческих жертв. Только за последнее столетие оно достигло угрожающей цифры – около трех миллионов человек.

Уже известны выводы ученых и аналитиков о том, что через 5 лет весь прирост мирового ВВП необходимо будет направлять на возмещение ущерба от катастроф.

Как показывают научные исследования в этой области, каждый доллар, инвестированный в предотвращение катастроф и стихийных бедствий, может сберечь от 2 до 4 долларов в перерасчете на материальные ценности, которые удастся сохранить от разрушающих факторов стихийных бедствий и техногенных аварий.

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, становится бизнесом, дающим, по разным оценкам, свыше 200% прибыли, и возможность попутно решать различные вопросы, например, связанные с собственностью, землей.

К сожалению, результаты аудитов подтверждают существование этой проблемы. Каждая последующая катастрофа приносит определенным структурам все больше прибыли.

И именно на этом необходимо акцентировать внимание дальнейшей работы специальной группы по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

## GLOSSARY OF TERMS

to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters

## ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ

по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий  
бедствий и катастроф

Term and definition	Термин и определение
<p><b>1. Adaptation</b></p> <p>The adjustment in natural or human systems in response to actual or expected climatic stimuli or their effects, which moderates harm or exploits beneficial opportunities</p>	<p><b>Адаптация</b></p> <p>Корректировка природных или созданных человеком систем в ответ на фактические или ожидаемые климатические воздействия или их последствия, которая снижает вред или использует благоприятные возможности.</p>
<p><b>2. Aid</b></p> <p>A voluntary gratuitous transfer of resources from one country/party or several countries/parties to another or several others, given at least partly with the objective of benefiting the recipient country/ party. Aid may be given by individuals, private organization, non-governmental organizations, government or international organizations.</p>	<p><b>Помощь</b></p> <p>Добровольная безвозмездная передача ресурсов от одной/нескольких стран/сторон к другой/другим, предоставленная хотя бы частично с целью получения пользы получающей страной/стороной. Помощь может быть предоставлена отдельными лицами, частной организацией, неправительственной организацией, правительством или международными организациями.</p>
<p><b>3. Allocation of funds to disasters/ Funds allocated to disasters</b></p> <p>Process of assigning human and material resources to achieve disaster-related objectives.</p>	<p><b>Выделение средств на бедствия/ выделенные на бедствия</b></p> <p>Процесс распределения человеческих и материальных ресурсов для целей, связанных с бедствиями.</p>
<p><b>4. Civil Protection</b></p> <p>System of national measures and activities exercised either in time of peace or war with the purpose to protect population and property in conditions of natural or ecological disasters, catastrophes, accidents, epiphytotics, epizootics, fires and in case of application of modern means of destruction.</p>	<p><b>Гражданская защита</b></p> <p>Система общегосударственных мер и мероприятий, осуществляемых в мирное и военное время с целью обеспечения защиты населения, собственности в условиях стихийных и экологических бедствий, аварий, катастроф, эпифитотий, эпизоотий, пожаров и в случае применения современных средств поражения.</p>

**5. Climate change**

A change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.

**6. Contingency planning**

A management process that analyses specific potential events or emerging situations that might threaten society or the environment and establishes arrangements in advance to enable timely, effective and appropriate responses to such events and situations.

**7. Disaster**

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.

**Note:**

In accordance with this definition, two words are used in CIS-country: «Бедствие» and «Катастрофа» (“Disaster” and “Catastrophe”). The term «Бедствие» (“Disaster”) is used frequently, mostly for natural and social – politic accidents.

**8. Disaster management**

The actions taken by an organization in response to unexpected events that are adversely affecting people or resources and threatening the continued operation of the organization. Related techniques include crisis management, contingency management, and risk management.

**Изменение климата**

Прямое или косвенное следствием деятельности человека, изменяющее состав атмосферы планеты и происходящее помимо естественной изменчивости климата, наблюдаемой в течение сопоставимых периодов времени.

**Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств**

Процесс управления, в рамках которого осуществляется анализ конкретных потенциальных событий или возникающих ситуаций, угрожающих обществу или окружающей среде, и заблаговременно создаются механизмы, обеспечивающие своевременное, эффективное и адекватное реагирование на такого рода события и ситуации.

**Бедствие / Катастрофа**

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.

**Примечание:**

В странах СНГ этому определению соответствуют два слова: «Бедствие» и «Катастрофа». Термин «Бедствие» применяется реже, в основном, в контексте природных и социально-политических событий.

**Управление при бедствии**

Комплекс действий, предпринимаемый организацией в ответ на неожиданные события, которые неблагоприятно воздействуют на людей или ресурсы и угрожают непрерывной деятельности организации. Используемые методы включают антикризисное управление, ситуационное управление и управление рисками.

**9. Disaster risk**

The potential disaster losses, in lives, health status, livelihoods, assets and services, which could occur to a particular community or a society over some specified future time period.

**10. Disaster risk reduction**

The concept and practice of reducing disaster risks through systematic efforts to analyse and manage the causal factors of disasters, including through reduced exposure to hazards, lessened vulnerability of people and property, wise management of land and the environment, and improved preparedness for adverse events

**11. Disaster risk reduction plan**

A document prepared by an authority, sector, organization or enterprise that sets out goals and specific objectives for reducing disaster risks together with related actions to accomplish these objectives.

**12. Early warning system**

The set of capacities needed to generate and disseminate timely and meaningful warning information to enable individuals, communities and organizations threatened by a hazard to prepare and to act appropriately and in sufficient time to reduce the possibility of harm or loss.

**Риск бедствий**

Потенциальные потери в результате бедствий, выражающиеся в гибели людей, ухудшении здоровья, источников существования, ущербе имуществу и общественным службам, которые может понести конкретное сообщество или общество в течение некоего указанного периода времени в будущем.

**Снижение риска бедствий**

Концепция и практические действия по снижению риска бедствий посредством систематической работы, направленной на анализ и контроль причинных факторов бедствий, 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.

**План снижения риска бедствий**

Документ, подготовленный органом власти, отраслью, организацией или предприятием, в котором излагаются цели и конкретные задачи снижения риска бедствий, а также соответствующие меры, направленные на решение этих задач.

**Система раннего оповещения**

Совокупность возможностей, необходимых для выработки и распространения своевременной и важной информации оповещения населения, общин и организаций, которым угрожает опасность, заблаговременно подготовиться и принять необходимые меры для снижения вероятности ущерба и потерь.

**13. Effects of disasters for society and community**

- Disruption to normal patterns of life
- Human effects such as loss of life, injury, hardship and adverse effect on health
- Effects on social structure such as destruction of or damage to government systems, buildings, communications and essential services
- Community needs such as shelter, food, clothing, medical assistance and social care

**14. Elimination of consequences of disasters**

Addressing the impact of disasters, in particular through emergency response and rehabilitation and/or reconstruction.

**15. Emergency**

Disruption of normal conditions of the vital activities of people at some entity or territory as a result of an accident, man-made disaster, disaster of natural or social character that caused or may cause human and material losses.

**16. Emergency management**

The organization and management of resources and responsibilities for addressing all aspects of emergencies, in particular, all the necessary organizational and technical prerequisites towards preparedness, response and initial recovery steps.

**17. Environmental degradation**

The reduction of the capacity of the environment to meet social and ecological objectives and needs.

**Негативные последствия бедствий для общества и населения**

- Нарушение нормального образа жизни.
- Негативные последствия для человека, такие, как потеря жизни, травмы, лишения и осложнения здоровья.
- Негативные последствия для социальных структур, такие, как уничтожение или повреждение государственных систем, зданий, коммуникаций и услуг первой необходимости.
- Негативные последствия для удовлетворения общественных потребностей, как, например, жилье, продовольствие, одежда, медицинская помощь и социальная защита.

**Ликвидация последствий бедствий**

Действия, направленные на преодоление воздействия бедствия, в частности, экстренное реагирование, реабилитация и/или реконструкция.

**Чрезвычайная ситуация**

Прекращение нормальных условий жизнедеятельности населения на объекте или на определенной территории вследствие аварии, катастрофы, бедствия природного или социального характера, которые привели или могут привести к человеческим и материальным потерям.

**Управление в чрезвычайных ситуациях**

Организация и управление ресурсами и обязанностями для противодействия всем аспектам чрезвычайной ситуации, включая все необходимые предварительные организационные и технические мероприятия для обеспечения готовности, реагирования и первоначальных мер по восстановлению.

**Деградация окружающей среды**

Сокращение способности окружающей среды отвечать социальным и экологическим задачам и удовлетворять потребности.

**18. Environmental impact assessment**

Process by which the environmental consequences of a proposed project or program are evaluated, undertaken as an integral part of planning and decision-making processes with a view to limiting or reducing the adverse impacts of the project or program.

**19. Flood**

Significant rise of surface runoff level in river, lake, reservoir or coastal region that caused one or more negative disaster consequences for society and population.

**20. Forced migration**

Involuntary movement of large groups of people from their homeland to new areas, triggered by several reasons, i.e. natural and man-made disasters.

**21. Hazard**

A dangerous phenomenon, substance, human activity or condition that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

**22. Human - made disaster**

Human-made disaster is a disaster caused by human activities, negligence, or involving the failure of a system. Technological and sociological disaster could be categorized into human-made disaster. A technological disaster is the result of failure of technology, such as engineering failures. A sociological disaster has a strong human motive, such as riots, stampedes, and war.

**Оценка экологического воздействия**

Процесс, который является неотъемлемой частью процессов планирования и принятия решений, в ходе которого производится оценка последствий предлагаемого проекта или программы для окружающей среды в целях ограничения или снижения отрицательного воздействия проекта или программы.

**Наводнение**

Значительное повышение уровня поверхностных вод в реках, озерах, водоемах или в прибрежном регионе, которое привело к наступлению одного или нескольких негативных последствий бедствий для общества и населения

**Вынужденная миграция**

Вынужденное перемещение больших групп людей от мест их постоянного проживания на новые территории вследствие определенных причин, в частности, природных и техногенных бедствий.

**Угроза**

Опасное явление, вещество, деятельность человека или условия, которые могут повлечь гибель людей, увечья или другой вред здоровью, ущерб имуществу, потерю средств к существованию и услуг, социальные и экономические потрясения или вред окружающей среде.

**Антропогенная катастрофа/ Бедствие**

Бедствие (катастрофа), вызванная человеческой деятельностью, халатностью или авариями в системах. В группу катастроф антропогенного характера можно отнести техногенные (технологические) и социально-политические катастрофы. Техногенные катастрофы происходят в результате аварий в работе технических объектов, например, инженерно-технические аварии. Социально-политические катастрофы имеют ярко выраженные человеческие причины, как, например, бунты, стихийные движения и войны.

**23. Humanitarian aid**

Activities carried out for the purpose of mitigating the population from emergencies of both natural and man-caused nature especially under the conditions when local authorities are unable or reluctant to restore its provision with critical resources

**24. Humanitarian Operation**

A complex of concerted and interrelated, in terms of purpose, place and time, voluntary collective and/or individual actions by international organisations, governmental and public organisations from various countries, confessional and other institutions, private persons and other actors intended for elimination of emergency consequences whether in full or partly, top-priority life support of the population affected from the emergency or its evacuation from a hazardous area, delivery of medical, social and other assistance to the population.

**25. Mitigation**

The lessening or limitation of the adverse impacts of hazards and related disasters.

**26. National platform for disaster risk reduction**

A generic term for national mechanisms for coordination and policy guidance on disaster risk reduction that are multi-sectoral and inter-disciplinary in nature, with public, private and civil society participation involving all concerned entities within a country.

**Гуманитарная помощь**

Мероприятия, осуществляемые в целях облегчения тягот населения в связи с чрезвычайной ситуацией природного и техногенного характера, особенно в условиях, когда местные власти не в состоянии или не стремятся наладить его обеспечение жизненно необходимыми ресурсами

**Гуманитарная операция**

Совокупность согласованных и взаимосвязанных по цели, месту и времени безвозмездных коллективных и/или индивидуальных действий международных организаций, государственных и общественных организаций различных стран, конфессиональных и иных структур, частных лиц и других участников действий, направленных на ликвидацию всех или части последствий чрезвычайной ситуации, первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего в чрезвычайной ситуации, или его эвакуацию из опасной зоны, оказание населению медицинской, социальной и других видов помощи.

**Митигация**

Уменьшение или ограничение отрицательного воздействия угроз и связанных с ними бедствий.

**Национальная платформа по сокращению риска бедствий**

Общий термин, обозначающий национальные механизмы координации и стратегического руководства в сфере снижения риска бедствий, которые носят многоотраслевой и междисциплинарный характер и предполагают участие всех заинтересованных сторон в стране, включая государственные структуры, частный сектор и гражданское общество.

**27. Natural disaster**

Natural disaster is the consequence of natural hazard that affects human. There are three specific groups:

1. Hydro-meteorological disasters: floods and wave surges, storms, droughts, extreme temperatures, forest fires, landslides and avalanches;
2. Geophysical disasters: earthquakes & tsunamis and volcanic eruptions;
3. Biological disasters: epidemics and insect infestations.

**28. Natural hazard**

Natural process or phenomenon that may cause loss of life, injury or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.

**29. Phases of disaster management**

The process of disaster management involves four phases: mitigation, preparedness, emergency response, and rehabilitation and/or reconstruction.

**30. Preparedness**

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.

**31. Prevention of disasters**

Actions taken to lessen the likelihood, impact, or both, associated with a disaster.

**Природное бедствие**

Бедствие, которое является следствием природной угрозы, воздействующей на человека. Подразделяются на:

1. Гидрометеорологические бедствия - наводнения, шторм, ураганы, засухи, экстремальные температуры, лесные пожары, оползни и лавины.
2. Геофизические бедствия – землетрясения, цунами, извержения вулкана.
3. Биологические бедствия - эпидемии и нашествие насекомых.

**Природная угроза**

Природный процесс или явление, которое может повлечь гибель людей, увечья или другой вред здоровью, ущерб имуществу, потерю средств к существованию и услуг, социальные и экономические потрясения или вред окружающей среде.

**Этапы управления при бедствиях**

Четыре этапа управления при бедствиях: Митигация  
Подготовка  
Экстренное реагирование  
Реабилитация и/или реконструкция (восстановление)

**Готовность**

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.

**Предупреждение бедствий**

Действия, предпринимаемые для уменьшения вероятности и/или воздействия бедствий.



**32. Public awareness**

The extent of common knowledge about disaster risks, the factors that lead to disasters and the actions that can be taken individually and collectively to reduce exposure and vulnerability to hazards.

**33. Reconstruction**

Process of rebuilding a structure destroyed by a disaster.

**34. Recovery**

The restoration, and improvement where appropriate, of facilities, livelihoods and living conditions of disaster-affected communities, including efforts to reduce disaster risk factors.

**35. Rehabilitation**

Process of re-establishing a structure damaged by a disaster.

**Note:**

This term is usually used regarding social issues in the CIS countries.

**36. Response / Emergency response**

The provision of emergency services and public assistance during or immediately after a disaster in order to save lives, reduce health impacts, ensure public safety and meet the basic subsistence needs of the people affected.

**37. Risk assessment**

A methodology to determine the nature and extent of risk by analysing potential hazards and evaluating existing conditions of vulnerability that together could potentially harm or do harm the exposed people, property, services, livelihoods and the environment on which they depend.

**Осведомленность общественности**

Распространенность общедоступных знаний о риске бедствий, факторах, приводящих к возникновению бедствий, и действиях, которые граждане могут предпринимать коллективно или индивидуально, чтобы снизить подверженность и уязвимость в отношении угроз.

**Реконструкция**

Процесс восстановления структуры, разрушенной бедствием.

**Восстановление**

Приведение в первоначальное состояние и, в случае необходимости, улучшение объектов, средств к существованию и условий жизни пострадавшего от бедствий населения, включая работу по снижению факторов риска бедствий.

**Реабилитация**

Процесс воссоздания структуры, поврежденной бедствием.

**Примечание:**

В странах СНГ термин обычно применяется в социальном контексте.

**Реагирование / Реагирование в чрезвычайных ситуациях**

Предоставление помощи аварийно-спасательных служб и государственной поддержки во время или непосредственно после бедствия для спасения жизни людей, снижения вреда их здоровью, обеспечения общественной безопасности и удовлетворения первоочередных потребностей пострадавшего населения.

**Оценка риска**

Методика определения природы и масштаба риска посредством анализа потенциальных угроз и оценки существующих условий уязвимости, которые потенциально или фактически наносят вред подверженным угрозе людям, имуществу, средствам к существованию и окружающей среде, от которой они зависят.

<p><b>38. Risk management</b></p> <p>The systematic approach and practice of managing uncertainty to minimize potential harm and loss.</p>	<p><b>Управление риском</b></p> <p>Системный подход и практические действия, направленные на устранение неопределенности для снижения потенциального вреда и ущерба.</p>
<p><b>39. Surface runoff</b></p> <p>The portion of rainfall, snowmelt, irrigation water and other water resources that are not absorbed by the soil when already saturated to full capacity.</p>	<p><b>Поверхностные воды</b></p> <p>Водные ресурсы, которые являются результатом выпадения осадков, таяния снега, ирригации и других причин, и не поглощаются почвой вследствие ее полной насыщенности.</p>
<p><b>40. Sustainable development</b></p> <p>Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.</p>	<p><b>Устойчивое развитие</b></p> <p>Развитие, которое отвечает потребностям сегодняшнего дня, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности.</p>
<p><b>41. Technological hazard</b></p> <p>A hazard originating from technological or industrial conditions, including accidents, dangerous procedures, infrastructure failures or specific human activities, that may cause loss of life, injury, illness or other health impacts, property damage, loss of livelihoods and services, social and economic disruption, or environmental damage.</p>	<p><b>Техногенная угроза</b></p> <p>Угроза, возникающая в результате технологических или промышленных условий, в том числе аварий, опасных производственных процессов, неисправности инфраструктуры или определенной деятельности человека, которая может повлечь гибель людей, увечья, болезни и другой вред здоровью, ущерб имуществу, потерю средств к существованию и услуг, социальные и экономические потрясения или вред окружающей среде.</p>
<p><b>42. Voluntary sector</b></p> <p>The sphere of social activity undertaken by non-profit and non-governmental organizations operating with a considerable degree of volunteer involvement. In context of man-made and natural disasters and emergency management, the voluntary sector provides a useful contribution to preparations, mitigation, response and recovery activities.</p>	<p><b>Сектор добровольной помощи</b></p> <p>Сфера социальной деятельности, предпринимаемой неприбыльными и негосударственными организациями со значительным участием добровольцев. В случае антропогенных и природных бедствий, а также чрезвычайных ситуаций сектор добровольной помощи вносит полезный вклад в деятельность по подготовке, смягчению, реагированию и восстановлению.</p>
<p><b>43. Vulnerability</b></p> <p>The characteristics and circumstances of a community, system or asset that make it susceptible to the damaging effects of a hazard.</p>	<p><b>Уязвимость</b></p> <p>Характеристики и условия, присущие сообществу, системе или имуществу, повышающие их восприимчивость к разрушительному воздействию угрозы.</p>



# RECOMMENDATIONS OF GOOD PRACTICES ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS

## Table of contents

Preamble .....	149
Introduction.....	150
Part 1. The characteristic of audits subject in the field of prevention and consequences elimination of catastrophes.....	153
Part 2. General characteristics and types of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes .....	157
2.1. Financial audit.....	157
2.2. Compliance audit .....	158
2.3. Performance audit .....	158
2.4. Comprehensive audit .....	159
Part 3: Peculiarities of an audit on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on best audit practice .....	160
3.1. Audit on mitigation and preparedness .....	160
3.2. Audit of the emergency response phase .....	168
Part 4. Peculiarities of conducting a cooperative audit.....	174
List of materials and papers used in developing Methodological Recommendations .....	177

## Preamble

These Recommendations are developed by 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 liquidation of consequences of catastrophes by means of choice, generalization and distribution of the good practice of conducting of audits in this sphere. The document's purpose doesn't include the provision of complete description of procedures, which must be implemented by a public auditor during conducting of audits of funds allocated to disasters and catastrophes. We focused exactly at how to check, what to check and what is purpose of our actions during the conduct of these audits.

The document is of recommendation character. Taking into account provisions of INTOSAI ISSAIs, relevant documents developed working bodies of INTOSAI and EUROSAI, international organizations dealing with catastrophes, Recommendations complement, expose and specify standards which SAIs use in their work, with examples of the good practices and advices of public auditors on results of audits performed.

Generalised results of survey, conducted by EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes among the Task Force members, and database on the audits on natural and man-caused disasters and catastrophes in Europe, which underlay Recommendations are placed on the web site of the EUROSAI task force <http://portal.rp.gov.ua/control/eurosai>.

We wish to express gratitude to all SAIs that took part in the survey and provided information to the audits database, namely to SAIs of Austria, Azerbaijan, Byelorussia, Belgium, Bulgaria, Great Britain, 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 catastrophes will become a practical manual in solving issues related to conducting of this type of audits.

## Introduction

Taking into consideration the increasing amount of accidents and catastrophes of natural and man caused character, which for the last decade rendered a destroying effect on an environment, population of Europe and society in general, and also their further possible threats and dangers, acknowledging importance of abovementioned questions and work, done in this sphere, necessity of increase of role of the European SAIs in the audit of measures taken for prevention and management of the consequences of catastrophes, and also increasing interest to integrating efforts and experiences of European SAIs, the VII EUROSAI Congress (Krakow, Republic Poland) made decision on establishment of EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes.

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

SAIs of Ukraine, Azerbaijan Republic, Hungarian Republic, Republics Byelorussia, Republics Bulgaria, Republics Kazakhstan, Kingdoms Belgium, Republics Moldova, Lithuanian Republic, Republic Poland, Republic Armenia, a Russian Federation, European Court of Auditors are the members of the Task Force and also three SAIs(Kingdom of Norway, Republic of Italy, Slovak Republic), taking part in work of the Task Force as observers.

Mission of Task Force consists in co-ordination and joining efforts of European SAIs for achievement of greater knowledge about catastrophes and assistance to the governments in working out effective and efficient instruments of catastrophes prevention and elimination of their consequences.

High intensity of catastrophes isn't regardless and turns attention of public and governments of many countries. Victims, destructions and other numerous consequences of catastrophes force states, various non-government organizations, companies and other donors to provide assistance related to catastrophes. In it's turn, use of funds rise the risks, related to possible various abuses and also ineffective use of funds.

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

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 prevention and elimination of consequences of this negative phenomenon. Besides, it's considered to be expedient the conduct of system large-scale study of this question from the methodological perspective, including use of

preventive measures and efficiency of implementation and functioning of the national systems of prevention and elimination of consequences of catastrophes.

For this reason within the framework of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes activities, within the framework of the Strategic goal 2 « Developing the methodology and capacity building of SAIs in the field of auditing the prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes » the preparation of recommendations (guidelines) was foreseen for SAIs that carry out audits of funds allocated to prevention and elimination of consequences of catastrophes, on the basis of implementation and generalization of experiences of various SAIs.

For the purpose of development of these Recommendations the Task Force:

- generalized and analysed materials and presentations represented 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 survey among the Task Force members with the purpose of collection of information about natural and man caused catastrophes in Europe, SAIs audits in this sphere and information about methodology works of European auditors, generalized and assessed results of questionnaire;

- provided the maintenance of database of audits on natural and man caused catastrophes in Europe, analysed the reports about conducted audits in the field of prevention and elimination of consequences of catastrophes;

- developed Glossary of terms on conducting of audits in the field of prevention and elimination of consequences of disasters and catastrophes for the higher efficiency of communications and mutual understanding between SAIs of different countries;

- studied the proper documents of the INTOSAI and EUROSAI working bodies, in particular, INTOSAI Working Group on Accountability for and Audit of Disaster-related aid, EUROSAI Working Group on Environmental Auditing, international organizations concerning catastrophes.

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

- Section 1 « The characteristic of a subject of audits in sphere of the prevention and liquidation of consequences of catastrophes » includes definition and classification of catastrophes, description of stages of catastrophes management, basic list of the of research subjects during the conduct of audits in the field of prevention and elimination of consequences of catastrophes;

- Section 2 « The General characteristics and types of audits on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes » provides for general methodological approaches to the conduct of audits in the field of, provides



recommendations on the choice of type of audit (financial, compliance, performance or complex) depending on the special objectives and tasks that the auditors face;

- Section 3 «Peculiarities of an audit on prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes based on best audit practice » on the basis of analysis and systematization of examples of the best practice of conducting of audits outlines special features of audit in the field of prevention and elimination of consequences of catastrophes depending on what stage of emergency management (warning, preparedness provisions, urgent reaction or renewal and reconstruction) will be in focus of auditor's verification. For each stage of emergency management this section provides recommendations on the choice of objective, subject and task of audit; possible risks are determined and recommendations on the proper actions of auditors are proposed;

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

In addition, a document contains the appendixes « List of materials and papers used in developing Methodological Recommendations » and « Glossary of terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters and catastrophes ».

## **Part 1. The characteristic of audits subject in the field of prevention and consequences elimination of catastrophes**

Glossary of terms to conduct audits in the field of prevention and consequences elimination of disasters (Appendix 2), according to UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, defines 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 in the world there are a lot of definitions of the term «Disaster», developed and acknowledged by various institutions, that proclaims complication of this concept and variety of its displays. 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 a 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 survey conducted by EUROSAT Task Force shows that there are certain distinctions in classification of disasters, depending on a region and historical concepts. In all regions there is separation on 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 its 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 a strictly «natural» ones, since their sources are in the man activity, for example, wrong use of lands, hasty timber cuttings. Therefore a term «threat of socially-natural character» acquires actuality.

In accordance with the results of survey conducted among the EUROSAT Task Force member SAIs, in Europe harm from man caused disasters is far more serious, than from natural ones. Despite general high level of technical progress and safety, the number of man caused disasters, number of human victims and 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 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 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 establishment and permanent improvement of the system providing warning of possible disasters, preparedness, reaction and measures of renewal after a disaster.

There is the great number of the documents developed by UN, by international and national organizations which provide understanding of disasters“ nature and their management“s mechanisms. We present a list of some of them, which, in our view, can be of great use for public auditors 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 (OCHA);

- documents placed on site International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR).

Prevention of disasters and providing disaster preparedness are actions undertaken before disaster happened and aimed at reduce of disasters“ risks and/or affect. In accordance with 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. 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 unfavorable 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-tenure and city planning, defense 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 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 measures to prevent and providing of preparedness can prevent the emergence and development of disaster or substantially decrease its consequences.

If besides all taken measures to prevent the disaster catastrophe had happened, 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, reduce of harm to their health, providing public safety and meeting primary needs of affected population. Emergency measures include:

- analysis, assessment and reports about the damage inflicted by disaster;
- ongoing informing of the public;
- searching and rescue works;
- treatment and 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 co-ordinated actions of state, nongovernmental and private organizations, including international ones, in order to provide humanitarian help.

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

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

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

Subjects of the audits conducted in this area, depending on audit objective and SAIs powers include:

- regulations in the field of prevention and elimination of consequences of disasters, including laws, decision of governments, norms of relevant agencies and services;
- planning in the field of prevention and elimination of consequences of disasters, including national strategies, regional, special plans for the case of disasters;
- special purpose programs in area of natural and man caused character 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.

## **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 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, audit of compliance 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 correctness, legality and performance.

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

### **2.1. Financial audit**

The purpose of audit related catastrophes in the frame of financial audit is granting by the auditor of the conclusion about, whether is prepared the financial reporting of audit object, in all essential aspects, according to a conceptual basis of the financial reporting.

It is necessary to be guided by standards of conducting of the financial audit, in particular INTOSAI Financial audit Guidelines (ISSAI 1000-2999), and also national standards of conducting of financial audit for auditors who conduct financial audit of funds allocated to stages of the prevention of catastrophes, maintenance of readiness, emergency reaction and liquidation of consequences of catastrophes.

An audit subject for audits of the 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, in a part concerning activities of functions under the prevention of catastrophes, readiness maintenance, 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 catastrophes.

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 financial estimate of possible or real consequences of catastrophes as in case of ecological audit (Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective, paragraph 206).

## **2.2. Compliance audit**

Audit of catastrophes in the frame of compliance audit aims to estimate of activity compliance of audit object to regulatory legal acts (both national, and international) which regulate sphere of the prevention, readiness and liquidation of consequences both natural, and anthropogenic catastrophes.

During conducting such audits it is necessary to consider active standards of conducting compliance audit, such as INTOSAI Compliance audit Guidelines (ISSAI 4000-4200), and also national standards of compliance audit.

Subject of compliance audit can be:

- Laws, concepts, strategy on maintenance of the prevention of catastrophes, readiness for them, emergency reaction and liquidation of consequences of catastrophes;
- Regulatory legal acts (positions, statutes) regulating activity of audit object regarding functions on assurance of readiness, emergency reaction and liquidation of catastrophes 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 readiness, emergency reaction and liquidation of catastrophes consequences etc.

It is necessary to notice that discrepancy to legislation requirements, crudity and inconsistency of regulatory legal acts in this field can result, in case of catastrophe, to increase in volume of a damage, quantity of sufferers and, probably, human victims. Therefore importance (and the price) even the slightest discrepancy can be very high. The reasonable approach will be define for the norms regulating checked activity, their weightiness which size will be directly proportional to scale of possible consequences in case of discrepancy, and depending on this weightiness to estimate importance degree at planning and audit carrying out.

A good rule of thumb is compliance audits (as a rule, in a comprehensive with performance audit) are the most comprehensible type of audits at an estimation of observance of the international contracts in sphere of the disasters and catastrophes.

## **2.3. Performance audit**

Audit concerning catastrophes in the frame of performance audit aims an estimation of productivity and performance of fulfillment of function by state

structures in sphere of the prevention and liquidation of consequences of catastrophes, effectiveness and productivity of task programs in the field, and also fulfillment and economy using of funds for assurance of readiness for catastrophes on state, regional and objective levels.

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

Performance audit subject relating to catastrophes can be:

- The state strategy, task programs in the field of the prevention and liquidation of consequences of catastrophes such natural and anthropogenic character and mechanisms of their implementation;

- Mechanisms of decision-making, distribution of duties and coordination between the bodies responsible for the prevention, readiness, reaction and overcoming of catastrophes consequences;

- Plans for an emergency situation case;

- The organization of monitoring and forecasting service;

- Mechanisms of risks of catastrophes appearance management;

- The organization of the informing and prevention service;

- The organization of life-saving services activity;

- Training programs and trainings of the personnel and the population on a case of emergency situations;

- The funds allocated for readiness of the state to catastrophes;

- The funds allocated for overcoming of catastrophes;

- The funds allocated for restoration and reconstruction after catastrophe, etc.

The basic general criteria of productivity and performance decrease in audits are decrease amount of catastrophes, reduction of the damage caused by them, quantities of victims. If these results achieved, economy of expenditures of funds and resources, probably, would not be a matter of principle. However, it is not necessary to forget that in the frame of resources limitation their economical use will lead to more productivity. Besides, uncontrolled using of resources, without accurately calculated expediency of their using can raise risk of swindle.

## **2.4. Comprehensive audit**

Comprehensive audit in 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 all-round vision of a problem from the point of view of financing, legislation, involved mechanisms of implementation and organizational structures.



## **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 catastrophes. It is necessary for providing the steady development and socio-economic stability of our states. Till recent greater part of countries tried to shorten risks, related on the catastrophes, sparing the special attention to the measures on liquidation of consequences, renewal, providing the base of necessities for suffering population. Nevertheless, growth of amount of catastrophes and size of the losses caused by them set the new problems: task of prognostication and warning, as the analysis of the best world practice shows the materials presented by the European public accountant,<sup>s</sup> reports and lectures, warning of catastrophes treats to the state far cheaper, than liquidation of their consequences and renewal.

In the future application of the systematic informing must have the necessary condition of the effective warning of catastrophes become about frequency, intensity and principal reasons of what will be in future. Arguments called to impel administration to the selection of resources from the state budget on warning and mitigation of possible consequences and must be convincing and scientifically grounded.

Therefore the Supreme audit institutions (SAIs), conducting monitoring and control of management process on extraordinary situations, the special attention must spare to the audits in the field of warning of catastrophes and providing the readiness to the future catastrophes.

Coming from the results of questioning among the members of task force on questions of catastrophes and analysis of audits, placed in the base on audits of prevention and liquidation of consequences of catastrophes, questions of warning of catastrophes and providing them the readiness are under intent attention of SAIs accountants – members of EUROSAI.

The audits of warning of catastrophes can concentrate the attention on different levels:

#### **International level**

➤ The audits of this level put the purpose to implement estimation of international agreements in the area of warning and mitigation consequences of catastrophes of natural and technogenic character.

➤ It is necessary to define for the leadthrough 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 theme of audit is described in the document of The Audit of International Environmental Accords (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing 1998).

The audits of observance of international agreements can be conducted as an audit of accordance or audit of efficiency, including the audit of accordance. The concrete choice of audit depends on the mandate of every higher organ of financial control.

Basic directions of leadthrough 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 warning and liquidation of consequences of extraordinary situations of natural and technogenic character;
- efficiency of control activity after the observance of requirements of international agreements.

Practice of audit's leadthrough the fulfilling commitment within the framework of international agreement in the area of warning and mitigation consequences of catastrophes showed that it is usually come forward the basic objects of audit:

- central institution of executive power, co-ordinator of measures on fulfilling 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, participated 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 responsibilities 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.

*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 the international questions. The control 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 matter related to transboundary movement of wastes, adopting national legislation to the Convention's provisions and proper performance of the procedures for issuance 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.

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 these 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 advanced ("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 "shifting 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 audits of warning of catastrophes and providing the readiness of international level can examine other questions of intergovernmental co-operation, for example, activity on development and realization of the intergovernmental having a special purpose and scientific and technical programs on questions of warning of extraordinary situations, including the questions of defense of population, financial and cultural values, environment.

### **National level**

The purpose of these audits is an estimation of level of readiness of the state or its separate systems to the possible catastrophes, degree and efficiency of implementation of functions central public institutions on prevention and liquidation of consequences of catastrophes.

The audits of this level can engulf both all national system of warning and providing the readiness to the catastrophes and its separate subsystems.

The theme of audit gets out, coming from the list of catastrophes, probability of origin of which is high enough, origin, volumes of resources, used on warning and providing of readiness of the state, and supposed scale of consequences, ranged depending on probability.

For the performance of the indicated goal public accountants can concentrate the attention on implementation of the following tasks:

- estimation of mechanisms of making decision and distributing of duties between institutions, accountable for warning, readiness, reacting and overcoming of consequences of catastrophes;

- estimation of degree of achievement of results of public policy, government having a special purpose and budgetary programs in the field of warning and providing of readiness to the catastrophes;

- estimation of expedience, sufficientness, to legality during the selection of facilities on warning of catastrophes and providing the readiness to them and legality, economy and effectiveness of their use.

The objects of audit can be governments, institutions of central executive power, accountable for realization of public policy of warning of catastrophes and providing of readiness of the state on the whole or in a sphere, by the certain subject of audit, reacting and liquidations of consequences of catastrophes, their structural subdivisions, managers and recipients of facilities which head for providing of functioning of the state system of warning and reacting on the extraordinary situations of technogenic and natural character.

If to examine the separate stages of functioning of the national system of warning and providing the readiness, then it is possible to select the following directions which were or could be the theme of audits for this level:

- estimation of the state of planning of measures on warning of catastrophes and mitigation of their consequences;
  - estimation of organization and functioning of the system of monitoring and prognostication of catastrophes at regional and objective level;
  - estimation of mechanism of management the risks of origin of catastrophes, estimation of efficiency of management method by them;
  - estimation of the teaching programs and trainings on readiness to the possible catastrophes;
  - estimation of the systems of informing and warning;
- estimation of financial management at implementation of measures on warning of catastrophes 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?

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 catastrophes, system of the early warning and notification, leadthrough 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. Also was investigated

how the Department has managed issues remaining from the 2001 outbreak: final payments to some contractors remain to be resolved.

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.

During the audits leadthrough public accountants can run into the problem of receipt, by treatment and further publication of information which is a state secret (in the field of civil defense, protecting from terrorism etc.) or confidential information. This information requires the special appeal and, possibly, grant of guarantees from the side of public accountants concerning the non-inclusion of this information in a report or including of confirmative information only in the generalized kind.

### **Regional level**

In principle, aims and tasks of audits of warning of catastrophes and readiness to them this level can be identical to the aims and tasks of audits of national level.

The analysis of reports on results these audits selected the followings basic objects of audit of 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, providing implementation of measures on warning and mitigation consequences of catastrophes of natural and technogenic character at regional level;
- local authorities the checked up regions.

To the audits of this level it is possible to take and audits of questions in area of warning and providing of readiness to the catastrophes of natural and technogenic character, the scale of which engulfs 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.

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 of 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.

### **Objective level**

The objective level of audit does not mean that it relates to the catastrophes objective level. Emergency on one object can become reason of catastrophe of state scale. The prime example of it is the Chernobyl catastrophe.

The audits of this level put the purpose the estimation of the state of object from point of warning of origin of possible natural or technogenic catastrophe. 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.

During implementation of audits of this level the followings tasks can be decided:

- estimation of accordance to activity of object to the requirements of nature protection legislation and norms of technical regulation and accident prevention;
- estimation of degree of influence 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, activity, carrying out control and supervision after the state of object safety.

The objects of audit are choosing from the list of the so-called «hot points», taking into account their priorities from point of degree and possible affecting to people, health and state environment:

- objects of enhanceable danger, which can be reasons both natural and technogenic catastrophes (objects of energy, oil and gas pipelines, chemical factories, grounds of wastes, tailing dump, sludge collectors, soldiery bases etc.);



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

In every country the list of «hot points» must be formed by national experts on the basis of existent official information and monitoring, and also taking into account practical experience and knowledge, accumulated by national experts.

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, at determination and analysis of risks it is necessary to take into account on «hot points», that not only the above-stated technogenic factors but also natural threats can come forward reason of catastrophes, 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 readiness, or stage of recovery from the effects of the catastrophe.

The purpose of the audit of 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 auditors' problems can be the evaluation the efficacy and feasibility of the measures taken to prevent the occurrence of disasters and mitigation of their consequences, including plans for emergencies, search of the 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.

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.

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 organisations 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.

In an audit of emergency response cannot be discount the risk of corruption in humanitarian assistance. The research «Transparency International», in particular «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 recovery and reconstruction phase are, usually, the logical continuation of the audit of 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 it was taken into account the lessons learned in overcoming the catastrophe, to enhance preparedness for future disasters and reducing risk factors.

In the field of rehabilitation and reconstruction after disaster is 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 was checked 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.

Audit was 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.

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 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 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 funds allocated through EBRD for ChNPP decommissioning and transformation destroyed Unit 4 into an environmental safe system;
- the Donor Assembly's activities in part of efficient control over Fund's operations and of verifying the effectiveness of measure execution.

The Accounts Chamber of the Russian Federation conducted the audit concerning 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 budgets draft 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 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;

- Compliance with the tasks of the Program dates of commissioning of facilities and equipment;

- Match actually performed the physical volume of design and construction documents work and acts of reception of the works;

- Achievement of Program goal, as well as their performance in quantitative terms.

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.

#### **Part 4. Peculiarities of conducting a cooperative audit**

As the results of a survey conducted among the members of the Special Group of EUROSAI, much of the audits in the area of prevention and liquidation of disaster consequences are international, which confirms both the transboundary nature of the disasters effects and the need for joint, coordinated action by governments in the same area and sharing of control over the impact of these action, effectiveness and legality of the use of appropriated funds. International audit can be divided into the following types:

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

The International audit of this type can be carried out, even by the countries that have not common border, in the presence of intergovernmental agreements on the prevention and elimination of consequences of disasters.

The 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 for 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, but the issues raised by them, usually go beyond that.

Examples of this type of audit can be the following audits:

➤ Parallel audit of the use of budgetary funds and other funding sources to regulate, protect, 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.

The purpose of this inspection 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 objects of inspection 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 - the recipients of public funds.

It was identified the following common issues of parallel audit:

- 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 assistance of development to eliminate the impact of disasters. As an example, we can cite the report on 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.

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

Detailed guidelines of audits of international treaties on environmental protection is presented in the directory 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 Audit Committee, and therefore its study and submitted the 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 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 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 audit requires harmonization of various practices and methods of conducting the audits undertaken in the participating SAIs, of the terms fixed in national legislation and everyday life of different countries. Exchange of experiences, that are necessarily present at an international audit, helps to develop a methodology by SAIs - participants go beyond the habitual and established, to develop new forms and methods of cooperation.

## **List of materials and papers used in developing Methodological 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)» (Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6)).
5. Inter-Agency Contingency Planning Guidelines For Humanitarian Assistance (IASC (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 Assistance (Transparency International).
11. Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action (Transparency International).
12. «How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords» (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing).
13. «Cooperation Between Supreme Audit Institutions: Tips and Examples for Cooperative Audits» (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing).
14. 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).



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

## Оглавление

Преамбула .....	181
Введение .....	182
Раздел 1. Характеристика предмета аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.....	185
Раздел 2. Общая характеристика и типы аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.....	190
2.1. Финансовый аудит .....	190
2.2. Аудит соответствия .....	191
2.3. Аудит эффективности.....	192
2.4. Комплексный аудит .....	193
Раздел 3. Особенности аудита в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф на основе лучшей практики проведения аудитов .....	194
3.1. Аудит предупреждения катастроф и обеспечения готовности .....	194
3.2. Аудит этапа экстренного реагирования.....	203
3.3. Аудит этапа восстановления и реконструкции.....	206
Раздел 4. Особенности проведения международного аудита.....	210
Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций.....	214

## Преамбула

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

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

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

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

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

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

## Введение

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

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

Ее постоянными членами являются ВОФК Украины, Азербайджанской Республики, Венгерской Республики, 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 опросе, проведенном Специальной группой, государством, обществом и средствами массовой информации поднимались и поднимаются вопросы, связанные с предотвращением и ликвидацией последствий катастроф. Как результат, разрабатываются и утверждаются национальные стратегии и

правительственные программы, которые направлены на предупреждение рисков катастроф и их предотвращение, а также на ликвидацию их последствий.

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

Именно поэтому в рамках деятельности Специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, в рамках Стратегической цели 2 «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 EUROSАI, в частности, Рабочей группы INTOSAI по подотчетности и проведению аудита помощи, связанной с катастрофами, Рабочей группы



EUROSAI по экологическому аудиту, международных организаций по вопросам катастроф.

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

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

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

## **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 (Приложение 1), в соответствии с Терминологическим глоссарием UNISDR (Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий ООН), определяет термин «Катастрофа» 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 «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 региона и исторически сложившихся понятий. Во всех регионах существует деление на природные катастрофы – катастрофы, являющиеся следствием природной угрозы, воздействующей на человека (наводнения, штормы, ураганы, засухи, экстремальные температуры, лесные пожары, оползни, лавины, землетрясения, цунами, извержения вулкана) и катастрофы, связанные с деятельностью человека. В свою очередь, последние могут подразделяться, например, на техногенные или технологические (ядерные, промышленные, транспортные катастрофы, катастрофы, вызванные опасными материалами, пожары, взрывы), социальные (войны, эпидемии, терроризм) и экологические.

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

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

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

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

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

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

Предупреждение катастроф и обеспечение к ним готовности – это действия, предпринимаемые, пока катастрофа еще не произошла, и направленные на уменьшения вероятности и/или воздействия катастроф. В соответствии с Терминологическим глоссарием UNISDR готовность – это знания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвидеть, реагировать и ликвидировать

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- повышение технологической безопасности производственных процессов и эксплуатационной надежности оборудования;

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

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

- разработку действенных мер по обеспечению устойчивой

жизнедеятельности на случай возникновения катастрофы.

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

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

- 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, по оказанию гуманитарной помощи.

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;

- планирование в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, в том числе национальные стратегии, региональные, специальные планы на случай катастроф;

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

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

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

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

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

Аудиты в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф не являются отдельным типом аудитов. Как и экологические аудиты (п.124 Руководства по проведению аудитов с точки зрения охраны окружающей среды), они не выходят за рамки аудита государственных финансов – финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности. В рамках данных типов аудитов они отличаются от других видов предметом аудита, направленностью поставленных целей и содержанием критериев для оценки выполнения поставленной цели. Общие подходы и методология их проведения зависят от конкретного типа аудита, выбранного для наилучшего раскрытия поставленной тематики – будет ли это финансовый аудит, аудит соответствия, аудит эффективности или комплексный, который одновременно в той или иной степени будет рассматривать вопросы правильности, 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 аудита по вопросам катастроф в рамках финансового аудита является предоставление аудитором заключения о том, подготовлено ли финансовую отчетность объекта аудита, во всех существенных аспектах, в соответствии с концептуальной основой финансовой отчетности.

Аудиторам, которые выполняют финансовый аудит средств, выделяемых на этапах предупреждения катастроф, обеспечения готовности, экстренного реагирования и ликвидации последствий катастроф, необходимо руководствоваться действующими стандартами проведения финансового аудита, в частности Руководящими принципами финансового аудита INTOSAI (ISSAI 1000-2999), а также национальными стандартами проведения финансового аудита.

Для аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, предметом аудита являются финансовая отчетность, бюджетные и внебюджетные средства, бухгалтерские балансы, главная книга, другие регистры и данные бухгалтерского учета, документация о закупках,

контракты, другие первичные документы, в части, имеющей отношение к выполнению функций по предупреждению катастроф, обеспечению готовности, экстренному реагированию, ликвидации последствий и обеспечению безопасности объектов.

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

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

## **2.2. Аудит соответствия**

Аудит по вопросам катастроф в рамках аудита соответствия 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, количества пострадавших и, возможно, человеческих жертв. Поэтому существенность (и цена) даже малейшего несоответствия может быть очень высока. Разумным подходом будет определить для норм, регулирующих проверяемую деятельность, их весомость, величина которой будет прямо пропорциональна масштабу возможных последствий в случае несоответствия, и в зависимости от этой весомости оценивать степень существенности при планировании и проведении аудита.

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

### **2.3. Аудит эффективности**

Аудит по вопросам катастроф в рамках аудита эффективности ставит своей целью оценку результативности и эффективности выполнения государственными органами функций в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, действенности и результативности целевых программ в данной области, а также продуктивности и экономности использования средств на обеспечение готовности к катастрофам на государственном, региональном и объектовом 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:

- государственные стратегии, целевые программы в области предупреждения и ликвидации последствий катастроф природного и техногенного характера 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 возникновения катастроф;
- организация службы информирования и предупреждения;
- организация деятельности спасательных служб;

- программы обучения и тренингов персонала и населения на случай возникновения чрезвычайных ситуаций;
- средства, выделенные на обеспечение готовности государства к катастрофам;
- средства, выделенные для преодоления катастроф;
- средства, выделенные на восстановление и реконструкцию после катастрофы и т.п.

Основными общими критериями результативности и эффективности в аудитах данного профиля можно считать снижение количества катастроф, уменьшение причиненного ими ущерба, количества пострадавших. При условии достижения этих результатов, экономность расходования средств и ресурсов, возможно, не будет иметь принципиального значения. Однако, не стоит забывать, что в рамках ограниченности ресурсов их экономное использование будет приводить к большей результативности. Кроме того, бесконтрольное использование ресурсов, без четко рассчитанной целесообразности их выделения и использования, может значительно повысить риск возникновения мошенничества.

#### **2.4. Комплексный аудит**

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

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

### **3.1. Аудит предупреждения катастроф и обеспечения готовности**

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

Необходимым условием эффективного предупреждения катастроф в будущем должно стать применение систематического информирования о частоте, интенсивности и основных причинах происходящих событий. 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 аудиторов высших органов финансового контроля – членов EUROSАI.

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 катастроф природного и техногенного характера.

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, разработанном Рабочей группой по экологическому аудиту INTOSAI «Аудит международных экологических договоров» (1998 год).

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

Основными направлениями проведения данных аудитов могут быть:

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

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

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

Примером подобного аудита может быть *Аудит EUROSАI по изменению климата*, в котором участвовали ВОФК - члены рабочей группы EUROSАI по экологическому аудиту.

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

Масштаб аудита охватывал основные обязательства, касающиеся:

- выполнения наблюдений за изменениями климата и их последствиями;

- мер, принятых для сдерживания изменений климата;
- прогнозирования и оценок реальных уровней выбросов и поглощения парниковых газов;
- предоставления отчетов о результатах мер, принятых для сдерживания изменений климата.

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

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

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

- определение компетентных органов для выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов, приведение национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции, определение процедур выдачи разрешений на международную перевозку отходов;
- создание надежной и эффективной системы контроля, определение форм и способа осуществления контроля над процедурой выдачи разрешений на трансграничную перевозку отходов;
- деятельность органов, в компетенцию которых входит выдача разрешений на трансграничную перевозку отходов;
- деятельность органов, в компетенцию которых входит контроль трансграничной перевозки опасных отходов;
- наличие координации деятельности и сотрудничества между органами, которые выдают разрешения, и службами контроля за выполнением этих разрешений, достаточность материально-технической базы для осуществления контроля трансграничной перевозки отходов.

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

аудита, были:

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

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

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

### **Общегосударственный уровень**

Целью данных аудитов является оценка 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 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 катастроф, вероятность

возникновения которых достаточно высока, ранжированного в зависимости от вероятности возникновения, объемов ресурсов, использованных на предупреждение и обеспечение готовности государства, и предполагаемого масштаба последствий.

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

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

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

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

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

Если рассматривать отдельные этапы функционирования общегосударственной системы предупреждения катастроф и обеспечения готовности, то можно выделить следующие направления, которые были или могут быть темой 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 объектовом уровне;

- оценка механизма управления рисками возникновения катастроф, оценка эффективности методики управления ими;

- оценка обучающих программ и тренингов по готовности к возможным катастрофам;

- оценка систем информирования и предупреждения;

- оценка финансового менеджмента при выполнении мероприятий по предупреждению катастроф и митигации их последствий.

Целью аудита Эстонского национального аудиторского офиса *«Готовность Эстонии к чрезвычайным ситуациям»* было оценить готовность

государства к чрезвычайным ситуациям, являющихся следствием птичьего гриппа, пандемического гриппа, чрезвычайным загрязнением морской среды, авариям при транспортировке, в том числе опасных химикатов, и дать рекомендации для повышения уровня готовности.

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

1. Корректна ли оценка чрезвычайной ситуации?

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

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

2. Корректны ли планы на случай чрезвычайных обстоятельств?

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

2.2. Были ли определены необходимые ресурсы и службы?

2.3. Регулярно ли оценивается, тестируется и улучшается план?

3. Созданы ли условия для выполнения плана?

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

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

3.3. Доступны ли все ресурсы по требованию?

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

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

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

3. Соответствие поставленных целей целям, предусмотренным в



действующем законодательстве, в контексте их соответствия полномочиям и приоритетам МЧС.

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

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

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

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

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

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

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

При проведении аудитов предупреждения катастроф и готовности государства к катастрофам аудиторы могут столкнуться с проблемой получения, обработкой 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 аудитов предупреждения катастроф и готовности к ним данного уровня 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 катастроф природного и техногенного характера на региональном уровне;
- местные органы власти проверяемых регионов.

К аудитам этого уровня можно отнести и аудиты вопросов в области предупреждения и обеспечения готовности к катастрофам природного и техногенного характера, масштаб которых охватывает приграничные регионы 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 Австрии и Словении*. 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.

## **Объектовый уровень**

Объектовый уровень аудита не значит, что он имеет отношение к катастрофам объектового уровня. Авария на одном объекте может стать причиной катастрофы государственного масштаба. Ярким примером этого является Чернобыльская катастрофа.

Аудиты данного уровня ставят своей целью оценку 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.

В ходе выполнения аудитов данного уровня могут быть решены следующие задачи:

- 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 выбираются, исходя из перечня так называемых «горячих точек», с учетом их приоритетов с точки зрения степени возможного воздействия на жизнь и здоровье людей и состояние окружающей среды:

- объекты повышенной опасности, которые могут быть причинами как природной, так и техногенной катастроф (объекты энергетики, нефте-, газопроводы, химические заводы, полигоны отходов, хвостохранилища, шламонакопители, военные базы и т.п.);
- жизненно-важные объекты (значительные экосистемы, туннели, плотины, станции водоподготовки, водосборы и т.п.).

В каждой стране перечень «горячих точек» должен быть сформирован национальными экспертами на основе существующих официальных данных мониторинга, а также с учетом практического опыта и знаний, накопленных национальными экспертами.

Программой охраны окружающей среды ООН (Глобальная экологическая перспектива-3) был осуществлен анализ крупных промышленных катастроф, в результате которого было выявлено, что двумя наиболее распространенными

непосредственными причинами их возникновения служат неисправность оборудования и ошибки операторов, но в основе все же лежит низкий уровень безопасности и несоответствие технологий стандартам охраны окружающей среды. Еще одним влияющим фактором является старое оборудование, поскольку вероятность возникновения аварии в результате его износа повышается с течением времени. Недостаток средств, направляемых на безопасность и охрану окружающей среды, и работа предприятий, израсходовавших свои расчетные ресурсы, часто являются результатом давления со стороны акционеров, желающих повысить прибыльность своих вложений, но подобный подход может привести к крупным потерям в долгосрочной перспективе. Однако обнаруживаются пробелы и в области управления и контроля.

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

### **3.2. Аудит этапа экстренного реагирования**

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

Целью аудитов этапа экстренного реагирования может быть:

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

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

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

Одной из проблем, с которыми могут столкнуться аудиторы, является получение доступа к засекреченной информации, которая является государственной или коммерческой тайной, что требует гарантирования со

стороны аудиторов невключения данной информации в отчет или включения подтверждающих данных только в обобщенном виде.

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

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

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

(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:

(а) 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.

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

Были проведены интервью и анкетирование 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.

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 гуманитарной сфере», «Составление плана 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 основными целями они ставят:

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

- оценку эффективности и законности деятельности органов, ответственных за восстановление после катастрофы;

- оценку эффективности и результативности реализации программ, направленных на восстановление и реконструкцию после катастрофы.

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

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

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

Чернобыльской АЭС и превращения разрушенного 4-го энергоблока АЭС на экологически безопасную систему.

Аудит был посвящен следующим вопросам:

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

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

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

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

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



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

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

Критерии контроля:

- полнота и своевременность финансирования расходов на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС и их соответствие заданию Программы;

- соблюдение нормативных правовых актов при заключении государственных контрактов на выполнение работ, оказание услуг и поставки техники и оборудования;

- соответствие заданиям Программы сроков ввода в эксплуатацию объектов и оборудования;

- соответствие фактически выполненным физическим объемам работ проектно-сметной документации и актам приема выполненных работ;

- достижение целей предусмотренных Программой, а также их выполнение в количественных показателях.

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:

(а) адекватно ли Европейская Комиссия определила реабилитационные потребности пострадавших от стихийных бедствий?

(b) гарантируют ли процедуры, применяемые Комиссией, своевременность и эффективность предоставления помощи?

(с) достигли ли проекты ожидаемых результатов, включая установление удовлетворительной связи между краткосрочной гуманитарной помощью и долгосрочным восстановлением?

Целью аудита Высшего аудиторского офиса Чешской Республики *«Средства, выделенные на восстановление транспортной инфраструктуры, поврежденной наводнением 2002 года»* было исследование управления средствами, выделенными из государственного бюджета и Государственного фонда транспортной инфраструктуры на программы реконструкции

22 объектов. Аудит охватывал 105 проектов, т.е. 18% всех проектов, направленных на ликвидацию повреждений в железнодорожном, автомобильном и водном транспорте. Обобщая опыт, полученный при проведении аудита, аудиторы акцентировали внимание на высоких рисках нецелевого использования средств (средства, выделенные на устранение последствий наводнений, могут использоваться для реконструкции повреждений, вызванных некачественными ремонтными работами и техническим обслуживанием); утверждения проектов без необходимых документов и проверки на соответствие определенным параметрам.

## Раздел 4. Особенности проведения международного аудита

Как показали результаты опроса, проведенного среди членов Специальной группы EUROSАI, 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 EUROSАI 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 EUROSАI по экологическому аудиту;

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

➤ *аудит противопаводковой готовности региона Верхней Тисы* по выполнению Соглашения между Правительством Украины и Правительством Венгерской Республики по вопросам водного хозяйства на пограничных водах.

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

Примерами аудитов данного вида могут быть следующие аудиты:

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

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

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

Были определены следующие общие вопросы параллельной проверки:

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

- оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна;

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

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

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

➤ *Совместный аудит по вопросам охраны окружающей среды и сохранения природы в приграничной области Австрии и Словении* (этот пример был уже рассмотрен в Разделе 3);

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

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

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

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 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.

## **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. Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и сообществ: [Хиогская] рамочная программа действий на 2005-2015 годы (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 гуманитарной сфере, исследование Transparency International.

11. Составление плана рисков коррупции в гуманитарной деятельности, исследование Transparency International.

12. Как ВОФК могут взаимодействовать при проведении аудитов международных договоров по окружающей среде, документ рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту.

13. Сотрудничество между ВОФК: Советы и примеры для совместных аудитов, документ рабочей группы INTOSAI по экологическому аудиту.

14. Руководство по передовому опыту взаимодействия при проведении аудиторских проверок, документ совместной рабочей группой по аудиту ВОФК ЕС и стран-кандидатов.

**TASK FORCE EUROSAI  
ON THE AUDIT OF FUNDS ALLOCATED TO DISASTERS AND  
CATASTROPHES**

**IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS ON THE  
INTERNATIONAL CO-ORDINATED AUDIT OF THE  
CHERNOBYL SHELTER FUND**

**THE ACCOUNTING CHAMBER OF UKRAINE**

**2011**



**СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА EUROSAI  
ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И  
ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ**

**АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ  
МЕЖДУНАРОДНОГО КООРДИНИРОВАННОГО АУДИТА  
ЧЕРНОБЫЛЬСКОГО ФОНДА „УКРЫТИЕ”**

**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА УКРАИНЫ**

**2011**

## CONTENTS

Introduction	219
1. Implementation of Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund	221
2. Chernobyl Shelter Fund replenishments and utilizing	229
3. Creation on Chernobyl Industrial Site infrastructure, required for decommissioning ChNPP and transforming the Shelter Object into an environmentally safe system	235
Conclusions	243
Recommendations	245



Photo: Town of Prip'yat. Current state.  
Фото: Прип'ять. Современное состояние.

## СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	220
1. Анализ выполнения общих рекомендаций Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие”	222
2. Состояние наполнения и использования средств Чернобыльского фонда „Укрытие”	230
3. Создание на промышленной площадке Чернобыльской АЭС инфраструктуры, необходимой для снятия с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращения объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему	236
Выводы	244
Рекомендации	246



Photo: Town of Pripyat. Current state.

Фото: Припять. Современное состояние.

## INTRODUCTION

The Joint Report on the results of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund (CSF) was officially signed on June 3, 2008 at the VII EUROSAI Congress in Krakow (Poland) by the heads of SAIs of Ukraine, Federal Republic of Germany, Swiss Confederation, Republic of Poland, Russian Federation, Slovak Republic and European Court of Auditors. The audit purpose was to assess the state of affairs on transformation of the Shelter Object on Chernobyl Nuclear Power Plant (ChNPP) into an environmentally safe system through fulfilling Shelter Implementation Plan (SIP), approved by the Governments of G-7 countries and Ukraine, and financed from the Chernobyl Shelter Fund (CSF).

Based on the national audits findings, the separate national audit reports were prepared for reporting purposes on the national level and the Joint Report on the results of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund was prepared for informing SAIs of the countries participated in the International Co-ordinated Audit, Leaders of the EUROSAI and INTOSAI Working Groups on Environmental Auditing and Governments of the appropriate countries.

Taking into consideration the fact that unsolved problems, generated with the worst technological accident that had happened a quarter of the century before, and raised in the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund conducted by SAIs interested the international community, the issue of implementation of the recommendations on the international and national levels, are actual enough.

## ВСТУПЛЕНИЕ

Общий отчет по результатам Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” был подписан 03.06.2008 на VII Конгрессе EUROSAI в г. Кракове (Польша) руководителями высших органов финансового контроля (ВОФК) Украины, Федеральной Республики Германия, Швейцарской Конфедерации, Республики Польша, Российской Федерации, Словацкой Республики и Европейского суда аудиторов. Целью этого аудита была оценка состояния обеспечения превращения объекта „Укрытие” на Чернобыльской АЭС в экологически безопасную систему путем внедрения Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” (проект Shelter Implemetation – SIP), принятого правительствами стран Большой Семерки и Украины, финансирование которого осуществляется за счет средств Чернобыльского фонда „Укрытие”.

По итогам национальных аудитов участниками аудита были подготовлены отдельные национальные отчеты – для отчетности в соответствующих странах, а также общий отчет о результатах Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” – для информирования ВОФК, которые принимали участие в проведении международного координированного аудита и руководителей органов рабочих групп EUROSAI и INTOSAI по аудиту окружающей среды и правительств соответствующих стран.

Ввиду того что проведенный ВОФК Международный координированный аудит Чернобыльского фонда „Укрытие” привлек внимание международного сообщества к нерешенным проблемам, которые возникли вследствие наибольшей техногенной катастрофы, происшедшей четверть столетия назад, вопрос по выполнению его рекомендаций как на международном, так и национальном уровне является по-прежнему актуальным.

# 1. IMPLEMENTATION OF JOINT RECOMMENDATIONS ON THE INTERNATIONAL CO-ORDINATED AUDIT OF THE CHERNOBYL SHELTER FUND

With the purpose to keep the Chernobyl Shelter Object safe, maintain a smooth flow of its operations and provide the fulfillment of Shelter Implementation Plan (SIP), the CSF Assembly of Contributors, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), CSF Contributors Governments on the results of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund (CSF) were recommended, in particular:

CSF Assembly of Contributors:

- to establish specific performance benchmarks for the project that need to be met before additional pledges of funds are made in the future;
- to facilitate accountability and transparency while financing the Project by EBRD;
- to enquire consultants to report on the critical shortage between 2003 estimation and current costs of New Safety Confinement (NSC) and validate the major cost estimate revisions in order to increase the transparency of these estimates and Contributors' confidence in them;
- to take the decision on conducting the independent financial SIP audit and management audits in compliance with the International Code of Ethics by the International Federation of Accountants with ongoing information update;
- given the similarity of the problems around the projects financed in Ukraine by Chernobyl Shelter Fund (CSF) and Nuclear Safety account (NSA), to consider the optimization of these funds' management to implement the tasks at ChNPP, which could produce financial benefits since it would be possible to reduce administrative costs.
- Bind EBRD:
  - to provide the Assembly of Contributors with a comprehensive integrated report containing a detailed cost estimate and a schedule for project completion twice a year. Aforementioned information should be submitted to Contributor countries prior to regular meeting in optimum terms;
  - to enhance the cooperation and coordination between the parties involved into the projects of the construction of Intermediate Spent Fuel Storage-2 (ISF)-2 and Liquid Radioactive Waste Treatment Plant (LRTP). Contractors and the employers should find a pragmatic solution within a limited time-frame and present a complete licensable, safe and cost-effective solution to the Contributors as soon as possible;
  - provide a strict project management and adjust the organizational Project Management Unit (PMU) structure to take into account the management audit's proposals regarding clear structuring or restructuring of responsibilities and quality assurance by the contractors, as well as providing a severe control over the schedule, costs and risk mitigation;

# 1. АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЩИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО КООРДИНИРОВАННОГО АУДИТА ЧЕРНОБЫЛЬСКОГО ФОНДА „УКРЫТИЕ”

С целью не допустить снижение уровня безопасности объекта „Укрытие”, поддержания его в эксплуатационном состоянии и обеспечения выполнения Плана осуществления мероприятий (Shelter Implementation – SIP) Ассамблеи доноров Чернобыльского фонда „Укрытие”, Европейскому банку реконструкции и развития, правительствам стран-вкладчиков (доноров) фонда по результатам Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” было рекомендовано:

Ассамблеи вкладчиков:

- установить конкретные контрольные критерии для проекта, которые необходимо достичь перед тем, как взять в дальнейшем дополнительные финансовые обязательства;
- обеспечить подотчетность и прозрачность финансирования проекта со стороны Европейского банка реконструкции и развития;
- заслушать консультантов относительно критического разрыва между оценкой 2003 года и текущей стоимостью нового безопасного конфайнмента, а также утвердить основные пересмотренные расчеты оценочных расходов для обеспечения их прозрачности и доверия к ним со стороны стран-вкладчиков;
- поручить независимому контрольному органу осуществлять аудиторскую деятельность по финансовому аудиту Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” и управленческим аудитам с постоянным обновлением информации о них в соответствии с Международным кодексом этики Международной Федерации бухгалтеров;
- учитывая схожий характер проблем, которые возникают при сооружении объектов, финансируемых в Украине за счет средств Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности, высшие органы финансового контроля считают целесообразным рассмотреть вопрос оптимизации администрирования этих фондов путем объединения групп управления проектом для выполнения заданий на Чернобыльской АЭС, что позволит в будущем получить финансовые преимущества от сокращения административных расходов;
- требовать от ЕБРР и обязать его:
  - дважды в год предоставлять Ассамблеи доноров всесторонний комплексный отчет, в котором должны быть детальная оценка стоимости и графики завершения проекта. Указанную выше информацию следует в оптимальные сроки предоставлять странам-донорам заблаговременно к очередному заседанию;
  - улучшить сотрудничество и координацию с другими сторонами, привлеченным к проектам строительства Хранилища отработанного ядерного топлива-2 (ХОЯТ-2) и завода по переработке жидких радиоактивных отходов. Подрядчикам и заказчикам необходимо найти оптимальное решение в условиях

- to provide a gradual transfer of the Western consultants' functions and responsibilities to Ukrainian experts following the recommendations drafted in the consultants' audit report in 2007;
- to present an independent validation of cost estimates for the construction stage when the detailed Shelter design is completed;
- to conduct audit of the project implementation and the procedures of Project Management Unit concurrently in the stage of construction in order to be able to respond to arising problems at an early stage.

CSF Contributors Governments should request from the Assembly of Contributors and European Bank For Reconstruction and Development to provide Integrated SIP Implementation Report (ISIPR) as the basis for effective cost and risk management in order to fulfill their obligations on Chernobyl Shelter Fund replenishment.

Government of Ukraine should assure the stable leadership and continuity among key Ukrainian institutions responsible for all major decisions for the Project.

Analysis of the documents on participation of Ukraine in the meetings of the CSF Assembly of Contributors and Nuclear Safety Account (NSA) give us an opportunity to assert that the Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund were considered by the CSF Assembly of Contributors, the European Bank for Reconstruction and Development and CSF Contributors Governments (donors), in particular of those countries whose SAIs conducted the audit. Some of the recommendations have been implemented during 2008-2010.

✓ Activity on Chernobyl Shelter Fund replenishments was reinforced. The total amount of Chernobyl Shelter Fund contributions was EUR 864.0 million at the end of 2010, including: EUR 486.3 million – from G-8 Governments, EUR 250.2 million – from the European Commission, EUR 45.0 million – from Ukraine and EUR 82.5 million – from the other countries. Besides, the amount EUR 102.1 million was transferred by European Bank for Reconstruction and Development as interest for utilizing Chernobyl Shelter Fund in 2010 and as the result CSF income part was EUR 966.1 million in the mentioned period.

✓ With the aim to intensify transformation of the Shelter Object into an environmentally safe system, the First Vice-Prime Minister of Ukraine Andrey Kluev and the Vice-President of European Bank for Reconstruction and Development Khorst Raykhenbakh held meeting on October 5, 2010 and agreed necessity of approval by the Government of Ukraine after preliminary endorsement with European Bank for Reconstruction and Development the schedule for implementation of all the projects on the Chernobyl Site.

✓ The representatives of the European Bank for Reconstruction and Development estimated the optimization project cost for Chernobyl Site at the CSF Assembly of Contributors which was held on October 25, 2010. The new estimated project cost was EUR 1,594.0 million that more than 2.5 times exceeded project cost estimated in Shelter Implementation Plan (SIP) in 1997.



ограниченных временных рамок и как можно скорее предоставить странам-донорам полностью лицензированное, безопасное и эффективное в стоимостном выражении решение;

➤ обеспечить надлежащее управление проектом и приведение организационной структуры Группой управления проектом в соответствие с предложениями управленческого аудита по четкому структурированию или реструктурированию объемов ответственности и гарантии качества со стороны подрядчиков, обеспечить жесткий контроль за графиком работ, расходами и преодолением рисков;

➤ обеспечить постепенную передачу полномочий западных консультантов украинским специалистам для выполнения рекомендаций, указанных в аудиторском отчете консультантов 2007 года;

➤ необходимо представить независимое одобрение оценочной стоимости этапа строительства, как только будет определен детальный проект „Укрытие”;

➤ провести аудит реализации проекта и процедур Группы управления проектом одновременно, на этапе строительства, чтобы можно было решить возникающие проблемы на ранней стадии.

Правительствам стран-вкладчиков Чернобыльского фонда „Укрытие” с целью выполнения своих обязательств по пополнению Чернобыльского фонда „Укрытие” требовать от Ассамблеи вкладчиков и Европейского банка реконструкции и развития Комплексный отчет по реализации плана осуществления мероприятий как основы для результативного контроля за Чернобыльским фондом „Укрытие” и управления ним.

Правительству Украины обеспечить последовательность руководства основными украинскими организациями, которые отвечают за ключевые решения Украины по проекту.

Анализ материалов участия Украины в заседаниях Ассамблей стран-доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности дают основания утверждать, что Ассамблеей доноров Чернобыльского фонда „Укрытие”, Европейским банком реконструкции и развития и правительствами стран-вкладчиков (доноров) фонда, в частности стран, высшие органы финансового контроля которых принимали участие в проведении аудита, рассмотрены общие рекомендации Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие”, отдельные из которых за период 2008-2010 годов реализованы.

✓ Активизировалась работа по наполнению средствами Чернобыльского фонда „Укрытие”, общий объем взносов на конец 2010 года составил 864,0 млн. евро, в т.ч. взносы стран Большой восьмерки – 486,3 млн. евро, Европейской Комиссии – 250,2 млн. евро, Украины – 45,0 млн. евро, других стран – 82,5 млн. евро. Кроме того, в результате перечисления в 2010 году Европейским банком реконструкции и развития процентов за пользование средствами Чернобыльского фонда „Укрытие” в сумме 102,1 млн. евро доходная часть фонда за этот период составила 966,1 млн. евро.

✓ Transferring of the SIP management functions from Project Management Unit's Consultant to the Ukrainian experts is in process, and was specified in amendment 19 to the Agreement concluded between the State Specialized Enterprise „Chernobyl Nuclear Power Plant” and the Consultant. Besides, the measures on improvement of the Ukrainian specialists in project management are implemented.

✓ The Government of Ukraine made in 2010 some arrangements on assuring the stable leadership and continuity among key Ukrainian institutions responsible for all major decisions on SIP management. With the aim of effectiveness increasing in state administration and avoiding functions duplication in the central governmental authorities, the State Agency of Ukraine on Alienation Area Management was founded and the Head of the Agency was assigned due to the President's Decree No 1085 of December 9, 2010 “Optimization of the System of the Central Governmental Authorities”.

However, monitoring of implementation of the Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund showed, that though some positive changes had place, some recommendations remain unimplemented.

The issues related to providing a strict project management and adjusting the organizational PMU structure with the management audit's proposals regarding clear structuring or restructuring of responsibilities and quality assurance by the contractors, as well as providing severe control over the schedule, costs and risk mitigation remain undecided. For the period of fulfilling Shelter Implementation Plan (SIP), the total amount of Grants for PMU's services on SIP were increased by EUR 104.6 million (159.0 – 54.4) or 2.9 times. Share of expenses for Shelter Implementation Plan management in the total estimated project cost became 26.6 % instead of 6.5% planned at the initial stage. Besides, the amount of Grant No 002 for licensing consultants' services was increased by EUR 21.8 millions. Recommendation on the International Co-ordinated Audit concerning optimization of Chernobyl Shelter Fund and Nuclear Safety Account by joining PMUs on the Chernobyl Site was discussed at the meeting of the Assemblies of Contributors of Chernobyl Shelter Fund and Nuclear Safety Account, which took place in 2008. Actually, the recommendation has not been implemented.

The report on participating of the Ukrainian delegation at the meeting of the Nuclear Safety Account Assembly of Contributors, which took place on March 19, 2010 in London, showed that the project management on the Liquid Radioactive Waste Treatment Plant (LRTP) and on the Intermediate Spent Fuel Storage – 2 (ISF-2), which was administered by the Project Management Unit and financed from the Nuclear Safe Account, can't be considered satisfactory.

Thus, Chernobyl Shelter Fund Assembly of Contributors, European Bank for Reconstruction and Development, Chernobyl Shelter Fund Contributors Governments and the Government of Ukraine has fulfilled in 2008-2010 some measures for implementation of the Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund. However, the state of implementation of the recommendations doesn't give an opportunity to avert all the risks of timely creation full-function infrastructure with the aim of further transforming the Shelter Object into an environmentally safe system.

✓ С целью активизации работы по превращению объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему 5 октября 2010 года состоялась встреча Первого вице-премьер-министра Украины Андрея Клюева и вице-президента Европейского банка реконструкции и развития Хорста Райхенбаха, на которой достигнуты договоренности о необходимости утверждения Правительством Украины при согласовании с банком четких графиков реализации всех проектов на площадке Чернобыльской АЭС.

✓ 25 октября 2010 года на Ассамблее доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” представителями Европейского банка реконструкции и развития была определена оптимизированная оценка стоимости реализации проектов на площадке Чернобыльской АЭС, которая составила 1594 млн. евро, таким образом, увеличение стоимости, определенной в 1997 году Планом осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” (проект Shelter Implemetation – SIP), составило более чем в 2,5 раза.

✓ Продолжается поэтапная передача полномочий по управлению Планом осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” от консультанта Группы управления проектом украинскому персоналу, что нашло отображение в поправке 19 к контракту между государственным специализированным предприятием „Чернобыльская АЭС” и консультантом. Кроме того, выполняются мероприятия по повышению квалификации украинских специалистов по вопросам управления проектами.

✓ Правительством Украины в 2010 году принимались меры по обеспечению последовательности руководства основными украинскими организациями, которые отвечают за все ключевые решения Украины по реализации Плана мероприятий на объекте „Укрытие”. Указом Президента Украины от 09.12.2010 № 1085 „Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти” с целью повышения эффективности государственного управления и устранения дублирования полномочий центральных органов исполнительной власти создано Государственное агентство Украины по управлению зоной отчуждения и назначено его председателя.

Однако мониторинг выполнения общих рекомендаций Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” показал, что, несмотря на определенные позитивные сдвиги, отдельные рекомендации остаются невыполненными.

Вопросы, связанные с обеспечением надлежащего управления проектами и приведения организационной структуры Группы управления проектом в соответствие с предложениями управленческого аудита по четкому структурированию или реструктурированию объемов ответственности и гарантии качества со стороны подрядчиков, обеспечения жесткого контроля за графиком работ, расходами и преодолением рисков, остаются нерешенными. Объем грантовых средств за услуги Группы управления проектом за время реализации мероприятий Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” увеличился на 104,6 млн. евро (159,0 - 54,4), или в 2,9 раза, удельный вес расходов на управление Плана осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” в общей сумме расходов проекта достиг 26,6 проц., хотя в



Photo: Chernobyl NPP after the accident in 1986 (Ukraine)  
Фото: Чернобыльская АЭС после аварии в 1986 году (Украина)

начале он составлял 6,5 процента. Кроме того, на 21,8 млн. евро увеличен грант № 002, за счет которого осуществляется оплата услуг лицензионных консультантов. Рекомендации Международного координированного аудита по оптимизации администрирования Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности путем объединения групп управления проектами на площадке Чернобыльской АЭС рассмотрены на заседании Ассамблеи вкладчиков Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности, которое состоялось в 2008 году, однако они не нашли практического применения.

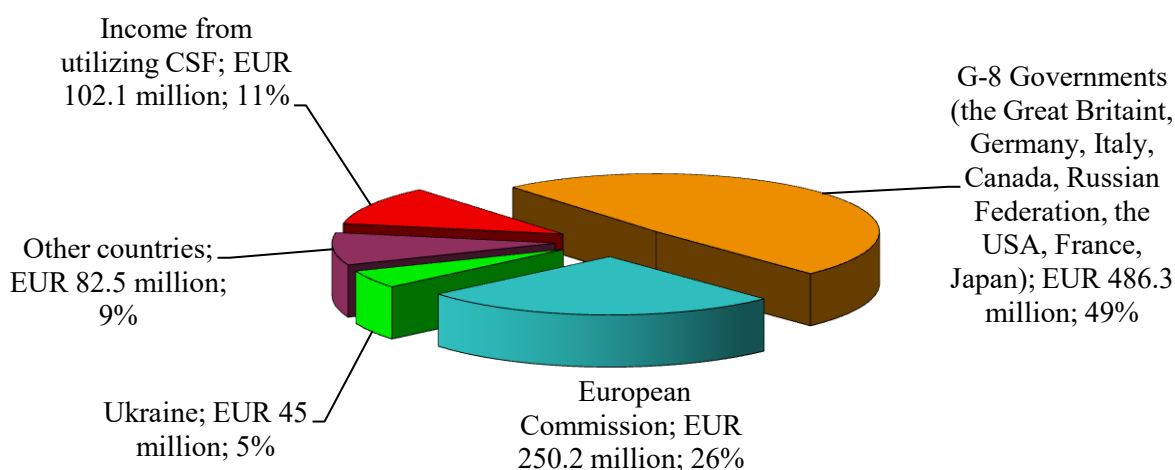
Как показывают материалы отчета об участии делегации Украины в заседании Ассамблеи доноров Счета ядерной безопасности, которое состоялось 19.03.2010 в г. Лондоне, управление проектами завода по переработке жидких радиоактивных отходов и ХОЯТ-2 выполняется Группой управления проектом и финансируется из средств Счета ядерной безопасности не удовлетворительно.

Таким образом, в 2008-2010 годах Ассамблеей доноров Чернобыльского фонда „Укрытие”, Европейским банком реконструкции и развития, правительствами стран-вкладчиков (доноров) фонда и Правительством Украины по результатам рассмотрения общих рекомендаций Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” выполнялись отдельные мероприятия по их практическому применению. Вместе с тем объемы выполнения рекомендаций таковы, что нет возможности предотвратить полное устранение рисков несвоевременного создания полнофункциональной инфраструктуры для последующего превращения объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему.

## 2. CHERNOBYL SHELTER FUND REPLENISHMENTS AND UTILIZING

It was ascertained that the reason of total increasing of Chernobyl Shelter Fund contributions by EUR 150.6 million in October 2010, as compared with October 2006, was increasing of the G-8 Governments contributions by EUR 88.7 million, European Commission by EUR 59.8 million and the other countries - by EUR 2.1 million. Besides, on the results of the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund, European Bank for Reconstruction and Development decided to transfer all income received by the Bank from utilizing Chernobyl Shelter Fund on the New Safe Confinement (NSC) building. The amount EUR 102.1 million has already been transferred and income part of Chernobyl Shelter Fund as of October 1, 2010 was EUR 966.1 million (Figure 1).

Due to the Shelter Implementation Plan (SIP) approved on May 31, 1997, the total estimated cost for different tasks was USD 758.2 million (equivalent to EUR 646.0 million on the date of its introducing). The amount calculations were based on the report of the TACIS group of experts.



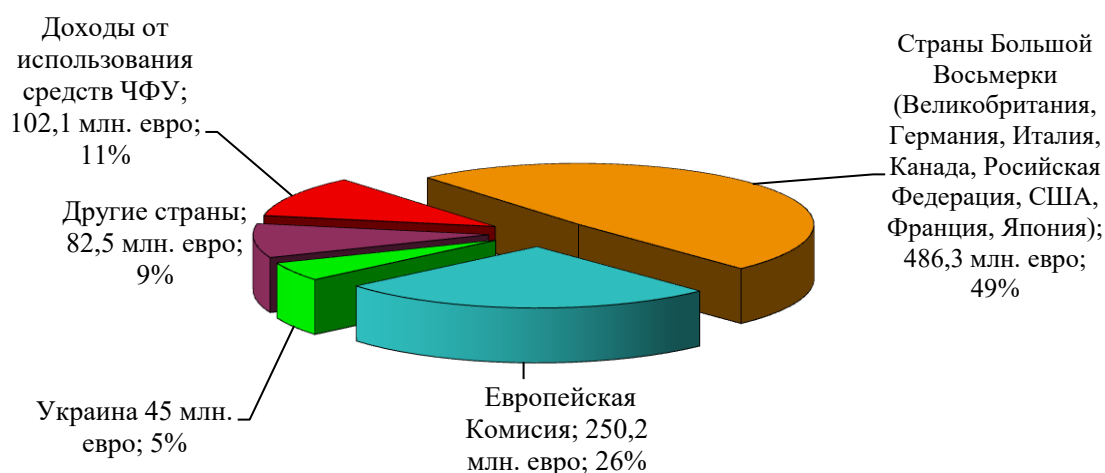
**Figure 1. CSF's contributions structure (as of October 10, 2010, EURO million)**

European Bank for Reconstruction and Development updated the Grant Agreements in the process of tasks implementation. As the result the estimated cost was revised up to EUR 810.6 million as of October 1, 2010 (Table 1).

## 2. СОСТОЯНИЕ НАПОЛНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ЧЕРНОБЫЛЬСКОГО ФОНДА „УКРЫТИЕ”

Проведенный анализ подтверждает, что увеличение суммы взносов Чернобыльского фонда „Укрытие” в октябре 2010 года по сравнению с октябрём 2006 года на 150,6 млн. евро произошло за счет денежных взносов стран Большой восьмерки в объеме 88,7 млн. евро, Европейской Комиссии – 59,8 млн. евро и других стран – 2,1 млн. евро. Кроме того, по результатам Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” Европейский банк реконструкции и развития принял решение о том, что доходы в виде процентов, которые получил банк, используя средства Чернобыльского фонда „Укрытие”, направляются на цели строительства нового безопасного конфайнмента. Уже перечислено 102,1 млн. евро и доходная часть Чернобыльского фонда „Укрытие” по состоянию на 01.10.2010 составляет 966,1 млн. евро (Рис.1).

Согласно Плану осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” (проект Shelter Implementation – SIP), утвержденному 31.05.97, общая стоимость работ по указанным направлениям была определена в сумме 758,2 млн. дол. США (в пересчете на дату введения в обращение евро – 646,0 млн. евро). За основу для определения суммы был принят отчет, подготовленный группой экспертов TACIS.



**Рис.1. Состав и структура взносов в Чернобыльский фонд „Укрытие” (по состоянию на 01.10.2010 в млн. евро)**

В процессе выполнения работ Европейским банком реконструкции и развития проводились уточнения грантовых соглашений, в результате чего их стоимость изменялась и достигла по состоянию на 1 октября 2010 году 810,6 млн. евро (табл.1).

Table 1

**Grant amounts from the Chernobyl Shelter Fund estimated in  
the Grant Agreements (EURO million)**

Grant No	Grant title	Grant Amount		Valuation changes (+ ; -)
		on the date of conclusion	final	
001	PMU's services for implementation of the 1st phase of SIP	28.0	25.9	-2.1
002	Licensing consultants	9.2	31.0	21.8
003	First-priority projects, site infrastructure, works and equipment	103.5	128.1	24.6
004	Project insurance	13.0	33.5	20.5
005	Purchasing of the goods, works and services, including consultative services	111.6	76.7	-34.9
006	PMU's services for implementation of the 2nd phase of SIP	26.4	133.1	106.7
007	Stabilization measures	76.4	39.8	-36.6
008	Projecting, building and putting into operation the New Safe Confinement	-	330.0	330.0
009	Auxiliary projects on the site for New Safe Confinement	-	12.5	12.5
<b>TOTAL</b>		<b>368.1</b>	<b>810.6</b>	<b>442.5</b>

Data analysis testifies that the reason for increasing the total grants amount was concluding the new Grant Agreements (No 008 and No 009). Besides, substantial increasing of the total grants amount was caused with increasing expenses incurred for PMU's services (No 006) and for the licensing consultants' services (No 002). Moreover, the initial project cost was repeatedly increased in the process of developing construction project for New Safe Confinement and creation infrastructure on the industrial Chernobyl site.

As of October 1, 2010 payments of European Bank for Reconstruction and Development from Chernobyl Shelter Fund for implementation measures directed on transforming the Shelter Object into an environmentally safe system were EUR 573.8 million and were increased at EUR 290.7 million (50.7 %) as compared with September, 2007 (Table 2).



**Объемы расходов определенные грантовыми соглашениями на осуществление выплат из Чернобыльского фонда „Укрытие” (млн. евро)**

№ гранта	Название гранта	Суммы, предусмотренные грантами		Изменения суммы (+ ; -)
		во время заключения	конечная	
001	Услуги ГУП при реализации 1 фазы Плана осуществления мероприятий на объекте «Укрытие»	28,0	25,9	-2,1
002	Лицензионный консультант	9,2	31,0	21,8
003	Первоочередные проекты, инфраструктура площадки, работы и оборудования	103,5	128,1	24,6
004	Страхование проекта	13,0	33,5	20,5
005	Закупка товаров, работ и услуг, включая консультативные услуги	111,6	76,7	-34,9
006	Услуги ГУП при реализации 2 фазы Плана осуществления мероприятий на объекте «Укрытие»	26,4	133,1	106,7
007	Стабилизационные мероприятия	76,4	39,8	-36,6
008	Проектирование, строительство и введение в эксплуатацию нового безопасного конфайнмента	-	330,0	330,0
009	Вспомогательные проекты на площадке для нового безопасного конфайнмента	-	12,5	12,5
<b>ВМЕСТЕ:</b>		<b>368,1</b>	<b>810,6</b>	<b>442,5</b>

Анализ свидетельствует, что основная сумма увеличения возникла при подписании новых грантовых соглашений (№ 008 и № 009). Кроме того, к существенному росту расходов привело увеличение расходов за услуги Группы управления проектом (№ 006) и Лицензионных консультантов (№ 002). К тому же в процессе разработки проектов строительства нового безопасного конфайнмента и создания инфраструктуры на промышленной площадке Чернобыльской АЭС проектировщики неоднократно увеличивали плановую стоимость работ.

По состоянию на 01.10.2010 выплаты Европейского банка реконструкции и развития из Чернобыльского фонда „Укрытие” на мероприятия по превращению объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему составили 573,8 млн. евро, или увеличились по сравнению с сентябрем 2007 года на 290,7 млн. евро (50,7 проц.) (табл. 2).

### Payments from the Chernobyl Shelter Fund

EURO million

Grant No	Grant title	Payment amount		Increasing of expenditures
		as of October 1, 2007	as of October 1, 2010	
001	PMU's services for implementation of the 1 <sup>st</sup> phase of SIP	25.6	25.8	0.2
002	Licensing consultants	15.8	22.7	6.9
003	First-priority projects, site infrastructure, works and equipment	89.5	123.2	33.7
004	Project insurance	13.0	32.2	19.2
005	Purchasing of the goods, works and services, including consultative services	29.0	51.3	22.3
006	PMU's services for implementation of the 2 <sup>nd</sup> phase of SIP	84.2	126.6	42.4
007	Stabilization measures	26.0	39.8	13.8
008	Projecting, building and putting into operation the New Safe Confinement	-	150.3	150.3
009	Auxiliary projects on the site for New Safe Confinement	-	1.9	1.9
<b>TOTAL</b>		<b>283.1</b>	<b>573.8</b>	<b>290.7</b>

**Information:** For the period of International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund (October, 2007) payments were made under 7 Grant Agreements and were amounted EUR 283.1 million. The Grant Agreements No 008 and No 009 were concluded on August 7, 2007 and on October 9, 2008 accordingly. The amount EUR 152.2 million, or 52.4% of the total payments made during the analyzed period, was paid under abovementioned new Grant Agreements.

Thus, taking into account the fact that as of October 1, 2010 income part of Chernobyl Shelter Fund was EUR 966.1 million, about EUR 600 million are additionally required for works on transforming the Shelter Object into an environmentally safe system (optimization projects cost for Chernobyl Site is EUR 1,537.0 million). Meanwhile, payments from the Chernobyl Shelter Fund increased almost twice during 2008-2010, that is evidence of stimulation construction works on the Chernobyl Site.

Таблица 2

## Проведение выплат из Чернобыльского фонда „Укрытие”

млн. евро

№ гранта	Название гранта	Сумма выплат по состоянию на		Увеличение расходов
		01.10.07	01.10.10	
001	Услуги Группы управления проектом при реализации 1 фазы Плана осуществления мероприятий на объекте «Укрытие»	25,6	25,8	0,2
002	Лицензионный консультант	15,8	22,7	6,9
003	Первоочередные проекты, инфраструктура площадки, работы и оборудования	89,5	123,2	33,7
004	Страхование проекта	13,0	32,2	19,2
005	Закупка товаров, работ и услуг, включая консультативные услуги	29,0	51,3	22,3
006	Услуги ГУП при реализации 2 фазы Плана осуществления мероприятий на объекте «Укрытие»	84,2	126,6	42,4
007	Стабилизационные мероприятия	26,0	39,8	13,8
008	Проектирование, строительство и введение в эксплуатацию нового безопасного конфайнмента	-	150,3	150,3
009	Вспомогательные проекты на площадке для нового безопасного конфайнмента	-	1,9	1,9
<b>ВМЕСТЕ:</b>		<b>283,1</b>	<b>573,8</b>	<b>290,7</b>

**Информация:** За время проведения Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” (октябрь 2007 года) выплаты проводились по 7-ми грантовым соглашениям и составили 283,1 млн. евро. Грантовые соглашения № 008 и № 009 были заключены 07.08.2007 и 09.10.2008 соответственно, при этом по указанным соглашениям было выплачено 152,2 млн. евро, или 52,4 проц. от общей суммы выплат за период, который подлежит анализу.

Следовательно, по состоянию на 01.10.2010 доходная часть Чернобыльского фонда „Укрытие” составляет 966,1 млн. евро, и для обеспечения выполнения работ по превращению объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему (оптимизированная оценка стоимости реализации проектов на площадке Чернобыльской АЭС определена в сумме 1537 млн. евро) необходимы дополнительные средства в сумме около 600 млн. евро.

### **3. CREATION ON CHERNOBYL INDUSTRIAL SITE INFRASTRUCTURE, REQUIRED FOR DECOMMISSIONING ChNPP AND TRANSFORMING THE SHELTER OBJECT INTO AN ENVIRONMENTALLY SAFE SYSTEM**

It was ascertained that in spite of stimulation during 2008-2010 work on creation on the Chernobyl Site infrastructure, required for decommissioning ChNPP and transforming the Shelter Object into an environmentally safe system, in particular for building the New Safe Confinement, where as of October 1, 2010 the construction process of the arch's basement workshops and reinforcing still making was completed, office and contractor's premises were built, site area was cleared and basement excavating works begun along with arch's lift-towers and basement concreting, the construction status and putting into operation the other infrastructure objects remain on an inadequate level.

Thus, the main blueprint document of the New Safe Confinement Licensing Package No 5 (includes the projects of the constant basements of the principal metal arch's structure, bordering and cranes systems) was submitted by the Consortium „NOVARKA” to the Project Management Unit for considering only at the end of 2010 which resulted 6-weeks delay comparing with the schedule date. Transmitting of the Licensing Package No 5 for public examination should take place on January 2011 (with 65-days consideration time). That is why the Consortium „NOVARKA” in its reports notifies about 10 months“ delay from the projecting completion date and 12 months“ delay from the works completion date (September 30, 2012).

It should be noted that CSF Assembly of Contributors confirmed necessity of increasing contributions in Chernobyl Shelter Fund for New Safe Confinement (NSC) estimated expenses by EUR 550-600 million. It was initiative of the Project Management Unit and the Consortium „NOVARKA” after analyzing total expenditures with reference on incomplete development of the Licensing Package No 6, providing principal arch's structure, integration of all the projects packages and consideration on complete NSC complex.

The infrastructure construction which is the necessary condition for decommissioning ChNPP, Intermediate Spent Fuel Storage-1 (ISF-1) and Intermediate Spent Fuel Storage (ISF-2) (initial term of putting into operation was March, 2003), is carried out with delay for more than 10 years. After the agreement with the French Consortium „FRAMATOME ANR” had been cancelled in April 2007, the new agreement No ChNPP/C2/10/062 as of September 17, 2007 with the Consortium „Holtec International” was concluded on completion of the project Intermediate Spent Fuel Storage-2. The preliminary cost was estimated in about EUR 200 million, which should be specified on the first stage of works. The project completion was planned on June, 2013.

During the meeting of the NSA Assembly of Contributors on July 27, 2010, the position of Ukraine concerning necessity of commencement of works on ISF-2 not later than in September, 2010 was brought to the donors“ attention. The reason was that operation life of the ISF-1 will be finished in 2016. However, the specified works has not been restarted and taking into consideration terms required for new storage building (208 weeks) and terms required for spent fuel recharging in ISF-2, there is

### **3. СОЗДАНИЕ НА ПРОМЫШЛЕННОЙ ПЛОЩАДКЕ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС ИНФРАСТРУКТУРЫ, НЕОБХОДИМОЙ ДЛЯ СНЯТИЯ С ЭКСПЛУАТАЦИИ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС И ПРЕВРАЩЕНИЯ ОБЪЕКТА „УКРЫТИЕ” В ЭКОЛОГИЧЕСКИ БЕЗОПАСНУЮ СИСТЕМУ**

Проведенный анализ засвидетельствовал, что несмотря на определенную активизацию в 2008-2010 годах работ на площадке Чернобыльской АЭС по созданию инфраструктуры, необходимой для снятия с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращения объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему, в частности строительство нового безопасного конфайнмента, на котором по состоянию на 01.10.2010 завершено строительство мастерских для фундаментов арки и производства арматурной стали, офисных помещений и объектов подрядчика, очищена площадка под строительство и выполняются работы по разработке котлованов под фундаменты, подъемные башни арки и бетонирование фундаментов, состояние строительства и введение в эксплуатацию других объектов инфраструктуры остается на недостаточном уровне.

Так, Лицензионный пакет № 5 – основной проектный документ нового безопасного конфайнмента (включает проекты постоянных фундаментов основной металлической конструкции арки, обшивки и системы основных кранов) консорциумом „NOVARKA” подан Группе управления проектом для рассмотрения лишь в конце 2010 года или с 6-ти недельным отставанием от изначально запланированной даты. Передача Лицензионного пакета № 5 на государственную экспертизу должна состояться в январе 2011 года (срок рассмотрения 65 дней). Поэтому консорциум „NOVARKA” в своих отчетах уже уведомляет об отставании на 10 месяцев от даты завершения проектирования и на 12 месяцев от конкретной даты завершения работ (30.09.2012).

Следует отметить, что Ассамблея доноров Чернобыльского фонда „Укрытие” признала необходимым увеличить для формирования сметы нового безопасного конфайнмента взносы в Фонд на 550-600 млн. евро, по инициативе Группы управления проектом и консорциума „NOVARKA”, после проведенного ими общего анализа расходов, ссылаясь на то, что разработка Лицензионного пакета № 6, который предусматривает основное сооружение арки и включает интеграцию всех проектных пакетов и рассмотрение всего комплекса нового безопасного конфайнмента, еще не закончена.

Объект инфраструктуры, который является необходимым условием снятия с эксплуатации энергоблоков Чернобыльской АЭС и хранилища отработанного ядерного топлива ХОЯТ-1, ХОЯТ-2 (начальный срок сдачи в эксплуатацию – март 2003 г.), выполняется с задержкой более чем на 10 лет. После расторжения в апреле 2007 года контракта с французским консорциумом „FRAMATOME ANR”, 17.09.2007 был заключен новый контракт № ChNPP/C2/10/062 с консорциумом „Holtec International” по завершению проекта ХОЯТ-2, с ориентировочной стоимостью около 200 млн. евро, которая

some risk of delay in construction process from the specified terms. Incompleteness of ISF-2 does not give an opportunity to start the initial works on decommissioning ChNPP.

The Assembly of Contributors agreed with the EBRD's proposal on urgent starting works at ISF-2 and holding the international conference to attract additional financial resources for NSA replenishments (approximately EUR 150 million). Besides, Board of the State Nuclear Regulatory Inspectorate on Ukraine at the meeting on October 19, 2010, approved the previous report on assessment project safety on completion of construction in ISF-2. Insignificant comments will be taken into consideration while projecting within the framework of the Stage No 2 (permission). Works on implementation Stage No 2 includes detailed projecting, equipment manufacturing, installation, equipment settings and commissioning of ISF.

Costs needed for implementation of the 1<sup>st</sup> stage (planning) are about EUR 30 million. Implementation of the 2<sup>nd</sup> stage was estimated in EUR 255 million by the Contractor and was preliminary agreed during the NSA Assembly of Contributors on October 25, 2010.

The schedule date for completion of construction of the Liquid Radioactive Waste Treatment Plant (LRTP) is not early than 2011. Delay from the initially certain terms is about 10 years. After cancellation of the Agreement with the Belgian-France-Italy Consortium in composition with BELGATOM/SGN/FINMECANNICA SPA D'AZIE A ANSALDO NUCLEARE (September 23, 2006), LRTP is carry-over construction. It makes the Ukrainian side (SCE ChNPP) to maintain LRTP from the State Budget to assure its functioning. After the NSA Assembly of Contributors as of July 18, 2007 had agreed further LRTP project financing amounted EUR 7.0 million, Project Management Unit of Nuclear Safety Account (the consultant is the Company „AMEC Nuclear International Limited”) started providing procurement procedures on completion construction of the LRTP.

All the works required to complete the project are divided into 4 Packages (A, B, C, D), namely:

- ❖ Works on Package A (projecting and safety support) has not been fully completed. The documents on specification No 1 (Task „A-3” additional services - additional specifications) are on the complex expertise, observations are eliminated;

- ❖ Works on Package B (purchasing, supplying, installation, commissioning and putting into operation) have not been fully completed. As of December 20, 2010 the bidders proposals were evaluated (Tasks „B-1 - B-6” purchasing, installation, commissioning);

- ❖ Procurement procedures for works on Package C (creation of the automation management system on LRTP) has been conducted, the agreement has been concluded, a constituent assembly was hold and works under agreement have been started;

- ❖ Works on package D (expert and consultative services) has not been fully completed. As of December 20, 2010 procurement procedures for the task „D-2” (completion of the final product structure) has been conducted. The agreement is on the stage of signing.

должна уточняться в течение первого этапа работ. Завершение проекта запланировано в июне 2013 года.

На заседании Ассамблеи доноров Счета ядерной безопасности 27 июля 2010 года Украина сообщила о необходимости начала работ по проекту ХОЯТ-2 не позже, чем в сентябре 2010 года, поскольку срок эксплуатации ХОЯТ-1 заканчивается в 2016 году. Однако указанные работы не возобновлены, а учитывая срок строительства нового хранилища (208 недель) и сроки, которые необходимы для перегрузки отработанного топлива в ХОЯТ-2, существует риск отставания завершения строительства от определенного срока. Отсутствие объекта ХОЯТ-2 не дает возможность начать запланированные работы по снятию с эксплуатации блоков Чернобыльской АЭС.

Ассамблея доноров поддержала предложение Европейского банка реконструкции и развития относительно срочного начала работ на ХОЯТ-2, а также проведение международной конференции для привлечения дополнительных средств, необходимых для наполнения Счета ядерной безопасности (ориентировочно 150 млн. евро). Кроме того, 19.10.2010 Коллегия Госатомрегулирования приняла положительное решение относительно согласования предыдущего отчета по анализу безопасности проекта завершения строительства ХОЯТ-2. Незначительные замечания будут учтены во время рабочего проектирования в рамках этапа (разрешение) № 2. Работы по этапу № 2 предусматривают детальное проектирование, изготовление оборудования, монтаж, наладивание оборудования и систем и введения в эксплуатацию ХОЯТ-2.

Стоимость работ первого этапа (проектирование) – около 30 млн. евро. Заявленная подрядчиком стоимость второго этапа работ составляет 255 млн. евро и предварительно согласована на Ассамблее доноров Счета ядерной безопасности, состоявшаяся 25.10.2010.

Завершение строительства завода по переработке жидких радиоактивных отходов (ЗПЖРО) предусматривается не раньше 2011 года. Отставание от первично определенных сроков – 10 лет. После прекращения контракта (в 23.09.2006) с бельгийско-франко-итальянским консорциумом в составе BELGATOM/SGN/FINMECANNICA SPA D'AZIE A ANSALDO NUCLEARE объект находится в состоянии незавершенного строительства. Это вынуждает украинскую сторону (ГСП ЧАЭС) проводить за счет средств Государственного бюджета Украины техническое обслуживание систем, которые обеспечивают жизнедеятельность объекта. Получив от Ассамблеи стран-доноров Счета ядерной безопасности (18.07.2007) позитивное решение относительно последующего финансирования проекта ЗПЖРО в сумме 7,0 млн. евро, Группой управления проектом Счета ядерной безопасности (консультант – компания „AMEC Nuclear International Limited”) выполняются работы по подготовке и проведению тендерных процедур по проекту завершения строительства ЗПЖРО.

Все работы, необходимые для завершения проекта, разделены на 4 пакета работ (А, В, С, D), а именно:

The agreements on implementation of the works (services) were planned to be concluded in 2007, however it remains unimplemented. Afterwards, the terms were prolonged and the agreements concluded as of the end of 2010 did not cover all the works estimated in the General Plan for Purchases in LRTP.

The project cost for completion LRTP remained unchanged in the analyzed period and was EUR 33 million.

Works on construction of Industrial *Complex* for *Solid Radioactive Waste Management* (ICSRWM) are carried out with delay almost 6 years. The Agreement with the German Company RWE NUKEM GMBH on construction ICSRWM, which consists of lots 0, 1, 2, 3 has been performed. Lot 3 was put into operation in 2008 while Lot 0 and “cold” tests of Lots 1 and 2 were performed in April 2009. The Agreements on providing “hot” tests of Lots 1 and 2 were concluded on January 18, 2010. The State Specialized Enterprise ChNPP is in process of preparation for the „hot” tests, which are planned to be performed till March 23, 2011. The time specified for putting into operation ICSRWM is April 25, 2011.

Due to the audit findings of the Accounting Chamber of Ukraine in 2009, construction of the starting complex „Vector” and its operating that are financed from the State Budget of Ukraine (budget programme No 3201190), has not been completed. The Board of the State Nuclear Regulation Committee of Ukraine at the meeting that was held on July 2, 2009 noticed, that on the 1<sup>st</sup> stage of construction of the complex „Vector” only a few objects has been completed and put into operation at the beginning of 2008 (inspection document as of May 12, 2008), that should guarantee operating of the specially equipped surface storage for the solid radioactive wastes. However, the main objects of the 1<sup>st</sup> stage of the starting complex, especially surface storages for burial such radioactive wastes as solid radioactive wastes-1 and solid radioactive wastes-2, are still uncompleted.

Thus, in spite of intensification works on the Chernobyl Site, especially in 2010, construction and putting into operation the main infrastructure objects required for decommissioning ChNPP and transforming its destroyed Unit 4 into an environmentally safe system remain insufficient and can’t decrease risks in delay in completion and putting into operation objects and cost increasing.



❖ работы по пакету А (проектирование и обоснование безопасности) завершены не в полном объеме. Так, рабочая документация по модификации № 1 (Задача „А-3” дополнительные услуги – дополнительные модификации) находится на комплексной экспертизе, проводится устранение замечаний;

❖ работы по пакету В (закупка, снабжение, монтаж, пусконаладочные работы и введение в эксплуатацию) завершены не в полном объеме. По состоянию на 20.12.2010 проводятся работы по оценке предложений участников торгов (Задача „В-1 – В-6” закупка, монтаж, пусконаладочные работы);

❖ по пакету С (завершение создания автоматизированной системы управления технологическим процессом ЗПЖРО) проведен тендер, заключен контракт, проведено учредительное совещание, начаты работы по контракту;

❖ работы по пакету D (экспертно-консультационные услуги) завершены не в полном объеме. По состоянию на 20.12.2010 тендерные процедуры по задаче „D-2” (доработка рецептов конечного продукта) проведены. Контракт находится на стадии подписания.

Контракты на выполнение работ (услуг) планировалось заключить в 2007 году, однако это не выполнено. Впоследствии сроки продлевались – и на конец 2010 года заключенные контракты не охватывают предусмотренный Общим планом закупок ЗПЖРО объем работ.

Стоимость работ по завершению строительства ЗПЖРО за анализируемый период осталась без изменений – на уровне 33 млн. евро.

Строительство промышленного комплекса обращения с твердыми радиоактивными отходами (ПКОТРО) осуществляется с задержкой почти на 6 лет. Контракт с немецкой компанией RWE NUKEM GMBH на строительство ПКОТРО, который состоял из Лотов 0, 1, 2, 3 – завершен. При этом Лот 3 введен в эксплуатацию в 2008 году, а Лот 0 и „холодные” испытания Лотов 1 и 2 завершены в апреле 2009 года. 18 января 2010 года заключены контракты на проведение „горячих” испытаний Лотов 1 и 2. В данное время государственное специализированное предприятие „Чернобыльская АЭС” продолжает подготовку к проведению „горячих” испытаний, которые запланировано завершить до 23.03.2011. Срок введения в эксплуатацию ПКОТРО – 25.04.2011.

Строительство пускового комплекса „Вектор” и эксплуатация его объектов, финансирование которого осуществляется за счет средств Государственного бюджета Украины за КПКРК 3201190, как показали материалы контрольных мероприятий Счетной палаты в 2009 году, не завершено. Коллегия Государственного комитета ядерного регулирования, состоявшаяся 02.07.2009, отметила, что по первой очереди комплекса „Вектор” завершено строительство и сдано в эксплуатацию в начале 2008 года (акт государственной приемной комиссии от 12.05.2008) лишь ряд объектов инфраструктуры комплекса, которые должны обеспечивать эксплуатацию специально оборудованного приповерхностного хранилища для твердых радиоактивных отходов. Однако работы на основных объектах пускового комплекса первой очереди, а именно приповерхностные хранилища для захоронения радиоактивных отходов ТРО-1 и ТРО-2 не завершены.



Photo: Current state of the Chernobyl NPP (Ukraine)  
Фото: Современное состояние Чернобыльской АЭС (Украина)

Следовательно, несмотря на определенную активизацию работ на площадке Чернобыльской АЭС, в частности в 2010 году, темпы строительства и введения в эксплуатацию основных объектов инфраструктуры, необходимых для снятия с эксплуатации Чернобыльской АЭС и превращения ее разрушенного четвертого энергоблока в экологически безопасную систему, остаются на недостаточном уровне, вследствие чего не исключены последующие риски по перенесению сроков завершения выполнения работ и введения объектов в эксплуатацию и, как результат, увеличение их стоимости.



Photo: Current state of the Chernobyl NPP (Ukraine)  
Фото: Современное состояние Чернобыльской АЭС (Украина)

## CONCLUSIONS

1. Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund were considered by the CSF Assembly of Contributors, the European Bank of Reconstruction and Development and CSF Contributors (donors) Governments. Some of them has been implemented during 2008-2010 and caused activation in transformation of the Shelter Object into an environmentally safe system, optimization of the estimated project cost up to EUR 1,537 million and enhancement in CSF contributions.

2. The total amount of CSF contributions was EUR 864.0 million at the end of 2010, including: EUR 486.3 million from G-8 Governments, EUR 250.2 million from European Commission, EUR 45.0 million from Ukraine and EUR 82.5 million from the other countries. Besides, the amount EUR 102.1 million was transferred by European Bank for Reconstruction and Development as income received from utilizing Chernobyl Shelter Fund. Thus, totally the income part of Chernobyl Shelter Fund for the period was EUR 966.1 million.

3. The results of monitoring of implementation of the Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund and recommendations of the Government of Ukraine on the results of the national audit, showed that in spite of some positive changes, there are some risks of unsatisfied replenishments of the Chernobyl Shelter Fund and Nuclear Safety Account, timely completion of New Safe Confinement, creation infrastructure in the Chernobyl Site, implementing other measures of SIP and transformation of Shelter Object into an environmentally safe system. Works on the Chernobyl Site should be intensified.

3.1. The Consortium „NOVARKA”, which provides construction of New Safe Confinement under the agreement, in its reports notifies about 10 months“ delay from the projecting completion date and 12 months“ delay from the works completion date.

3.2. Works on putting into operation Intermediate Spent Fuel Storage-2 (ISF-2) were not restarted that caused risk of impossibility its putting into operation before termination of Intermediate Spent Fuel Storage-1 operation life (2016). This issue was raised by Ukraine at the meeting of ANS Assembly of Contributors that was held on July 27, 2010.

3.3. Terms of putting into operation Liquid Radioactive Waste Treatment Plant (LRTP), which is financed from Nuclear Safety Account, were carried over 2 more years comparing with the initial contract terms. Delay is about 10 years.

3.4. The 1<sup>st</sup> stage of “hot” tests on Industrial *Complex for Solid Radioactive Waste Management* (ICSRWM) *is on the preparatory stage, though* under the initial contract terms ICSRWM *had to be completed in 2010. Actually completion construction on* ICSRWM is expected in April 2011 that entails delay in putting into operation to one more year.

3.5. Construction and operating of the Starting Complex „Vector” for burial of the radioactive wastes from ChNPP, which is financed from the State Budget of Ukraine, is uncompleted. The main objects of the 1<sup>st</sup> stage of the Starting Complex, especially surface storages for burial such radioactive wastes as solid radioactive

## ВЫВОДЫ

1. Общие рекомендации Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” Ассамблеей доноров Чернобыльского фонда „Укрытие”, Европейским банком реконструкции и развития и правительствами стран-вкладчиков (доноров) фонда рассмотрены, а отдельные из них – за период 2008-2010 годов – реализованы, что способствовало в первую очередь активизации работ по превращению объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему, оптимизации оценки стоимости реализации проектов на уровне 1537 млн. евро и улучшению наполнения Чернобыльского фонда „Укрытие”.

2. На конец 2010 года общая сумма взносов в Чернобыльский фонд „Укрытие” составила 864,0 млн. евро, в т. ч. взносы стран Большой восьмёрки – 486,3 млн. евро, Европейской Комиссии – 250,2 млн. евро, Украины – 45,0 млн. евро, других стран – 82,5 млн. евро. Кроме того, в результате перечисления в 2010 году Европейским банком реконструкции и развития процентов за пользование средствами Чернобыльского фонда „Укрытие” в сумме 102,1 млн. евро доходная часть фонда в этот период составила 966,1 млн. евро.

3. Мониторинг состояния выполнения общих рекомендаций Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” и рекомендаций Правительства Украины по результатам проведения национального аудита показал, что, несмотря на положительные изменения, риски относительно ненаполнения средствами Чернобыльского фонда „Укрытие” и Счета ядерной безопасности, своевременного завершения строительства нового безопасного конфайнмента, создания инфраструктуры на промышленной площадке Чернобыльской АЭС и проведения других работ, предусмотренных Планом осуществления мероприятий на объекте „Укрытие” (проект Shelter Implementation – SIP), а также превращения объекта „Укрытие” в экологически безопасную систему остаются. А состояние дел на площадке ЧАЭС должно быть улучшено.

3.1. Консорциум „NOVARKA”, который в соответствии с заключенным контрактом обеспечивает строительство нового безопасного конфайнмента, в своих отчетах уже отмечает об отставании на 10 месяцев от определенной соглашением даты завершения проектирования и на 12 месяцев от даты завершения работ по данному проекту.

3.2. Работы по введению в эксплуатацию хранилища отработанного ядерного топлива ХОЯТ-2 не возобновлены, то есть имеется риск невведения его в действие к окончанию срока эксплуатации ХОЯТ-1 (2016 год). Украина проинформировала 27.07.2010 Ассамблею доноров Счета ядерной безопасности по поводу своей обеспокоенности по данному вопросу.

3.3. Введение в эксплуатацию завода по переработке жидких радиоактивных отходов, финансирование которого осуществляется со Счета ядерной безопасности, снова перенесено на 2 года относительно сроков, предусмотренных в начале его сооружения. Отставание составляет 10 лет.

wastes-1 (SRW-1) and solid radioactive wastes-2 (SRW-2), are also still uncompleted.

4. The issues related to providing a strict project management and adjusting the organizational Project Management Unit structure with the management audit's proposals regarding clear structuring or restructuring of responsibilities and quality assurance by the contractors, as well as providing severe control over the schedule, costs and risk mitigation are not decided completely.

4.1. The report on participating of the Ukrainian delegation at the meeting of the Nuclear Safety Account Assembly of Contributors, which took place on March 19, 2010 in London, showed that the project management on the Liquid Radioactive Waste Treatment Plant (LRTP) and on the Intermediate Spent Fuel Storage – 2 (ISF-2), which was administered by the Project Management Unit and financed from the Nuclear Safe Account, should be improved.

5. Control procedures from the Ukrainian side under utilizing international funds, which are transferred to the recipients as international grants, are restricted. The international grants were not credited into the Special Revenue Fund of the State Budget of Ukraine in 2008-2010, that was not in line with articles 13 and 29 of the Budget Code of Ukraine.

## **RECOMMENDATIONS**

To provide subsequent control on implementation of the Joint Recommendations on the International Co-ordinated Audit of the Chernobyl Shelter Fund up to full completion of construction Shelter Object and its transformation into an environmentally safe system.

3.4. Продолжается подготовка к проведению первого этапа „горячих” испытаний на промышленном комплексе обращения с твердыми радиоактивными отходами (ПКОТРО), который согласно контракту должен был быть завершен в 2010 году. В результате срок окончания выполнения работ на ПКОТРО увеличивается еще на один год, поскольку данные работы запланировано завершить в апреле 2011 года.

3.5. Строительство пускового комплекса „Вектор” и эксплуатация его объектов, который сооружается для захоронения радиоактивных отходов чернобыльского происхождения и финансирование которого осуществляется за счет средств Государственного бюджета Украины, также не завершено. Работы по основным объектам первой очереди пускового комплекса „Вектор”, а именно приповерхностные хранилища для захоронения радиоактивных отходов – ТРВ-1 и ТРВ-2 – не завершены.

4. Остаются нерешенными в полном объеме вопросы, связанные с обеспечением надлежащего управления проектами и приведением организационной структуры Группы управления проектом в соответствие с предложениями управленческого аудита, по четкому структурированию или реструктурированию объемов ответственности и гарантии качества со стороны подрядчиков, обеспечению жесткого контроля за графиком, расходами и преодолением рисков.

4.1. Материалы отчета об участии делегации Украины в заседании Ассамблеи доноров Счета ядерной безопасности, которое состоялось 19.03.2010 в г. Лондоне, подтверждают, что необходимо улучшить процесс управления проектами ЗПЖРО и ХОЯТ-2, которое осуществляется Группой управления проектом и финансируется из средств Счета ядерной безопасности.

5. Ограничен контроль со стороны Украины за использованием средств международной технической помощи, которая поступает к распорядителям этих средств в виде грантов. В 2008-2010 годах средства международной технической помощи в виде грантов в нарушение требований статей 13 и 29 Бюджетного кодекса Украины в специальном фонде Государственного бюджета Украины не отображались.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

Продолжить мониторинг выполнения рекомендаций Международного координированного аудита Чернобыльского фонда „Укрытие” до полного завершения работ на объекте „Укрытие” и превращения его в экологически безопасную систему.

**Memorandum on the results of the Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov conducted by the Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of the Russian Federation**

The Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of Russian Federation, hereinafter referred to as Parties, from September 2009 to July 2010 have conducted the Parallel Inspection of the state funds and funds from other sources allocated for regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

The Parallel Inspection has been conducted with the reference to the Agreement on Cooperation between the Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of Russian Federation, dated September 21, 1998, and the Resolution on Conducting the Parallel Inspection by the Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of Russian Federation, dated December 28, 2009. The methodological approach was based on auditing principles and norms, approved by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI).

**Article 1**

Parties act on the premise that the Parallel Inspection was conducted within the scope of EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes, chaired by the Accounting Chamber of Ukraine, according to the 2009-2011 Task Force Activity Plan and national legislation of the Parties. The Parallel Inspection results shall contribute to the increase of efficiency of solving issues regarding regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

**Article 2**

As the basis for conducting the Parallel Inspection, Parties have approved the following terms:

**Grounds** – control over rational utilization of the public funds appropriated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov;

**Topic** – utilization of state funds and other funding sources allocated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov;

**Aim** – establishment of the actual state of affairs regarding implementation of international agreements and projects on regulation, protection, exploration and



**Меморандум о результатах параллельной проверки 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, проведенной Счетной палатой Российской Федерации и Счетной палатой Украины**

Счетная палата Российской Федерации и Счетная палата Украины, именуемые также Сторонами, в период с сентября 2009 года по июль 2010 года провели параллельную проверку 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.

Параллельная проверка проводилась на основании Договора о сотрудничестве между Счетной палатой Российской Федерации и Счетной палатой Украины от 21 сентября 1998 года и Решения о проведении параллельной проверки Счетной палатой Российской Федерации и Счетной палатой Украины от 28 декабря 2009 года. Методологический подход основан на нормах и принципах проверки, принятых Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ).

### **Статья 1**

Стороны исходят из того, что параллельная проверка осуществлялась в рамках специальной группы ЕВРОСАИ по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, возглавляемой Счетной палатой Украины, согласно плану работы специальной группы на 2009-2011 годы и в соответствии с национальным законодательством Сторон. Результаты параллельной проверки послужат повышению эффективности в решении задач по регулированию, охране, изучению и воспроизводству водных биологических ресурсов, а также обеспечению экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне.

### **Статья 2**

За основу проведения параллельной проверки Сторонами приняты следующие определения:

**основание** – контроль за рациональным использованием государственных средств на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне;

**тема** – использование 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;

reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov as well as efficiency assessment of utilization of the state funds allocated to these ends;

**Auditees** – executive public authorities of the Russian Federation and Ukraine responsible for the state fishery regulation and control and for maintaining environmental safety in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov, scientific institutions, enterprises and organizations – receivers of public funds.

### **Article 3**

Parties have identified the following common questions of the Parallel Inspection:

1. Compliance with the agreements, legislative and other regulatory legal acts that regulate functions on control and supervision over water biological resources and the environment of its habitation, rational use, protection, exploration, preservation and reproduction of water biological resources and the environment of its habitation, as well as maintaining environmental safety.

2. Assessment of condition of water biological resources in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

3. Allocation and uptake of fishing quotas available for commercial fisheries as well as fisheries for the purposes of scientific research, regulation, fish breeding, fish reproduction and acclimatization of water biological resources.

4. Performance of the public administration bodies on implementation of the Agreement on Fisheries Cooperation between the Government of Ukraine and the Government of the Russian Federation dated September 24, 1992, including decisions of the Russian-Ukrainian Commission on Fishing in the Sea of Azov.

5. Utilization efficiency of the public funds allocated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

### **Article 4**

With the purpose of common auditing approaches identification and provision of common understanding of inspection orientation by Parties, the meeting of heads of expert teams of the Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of Russian Federation was held on October 30, 2009, and participated by chairmen of accounts chambers of federal subjects of Russian Federation. The results of the meeting were documented in the minutes.

On July 22, 2010, in Sevastopol (Ukraine) with the aim of preliminary discussing the results of the Parallel Inspection, estimating the structure and scope of the Memorandum, with the regard to the Parties' Resolution on Conducting Parallel Inspection, the meeting of Parties' representatives was held and participated by representatives of executive authorities and scientific institutions of Ukraine. The results of the meeting were documented in the minutes.

The final approval of the Memorandum took place on October 12, 2010, in Odessa (Ukraine) during the meeting of heads of expert teams from the Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of Russian Federation. The results of the meeting were documented in the minutes.

**цель** – 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;

**объекты проверки** – 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.

### **Статья 3**

Стороны определили следующие общие вопросы параллельной проверки:

1. 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.

2. Оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна.

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

4. 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.

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

### **Статья 4**

В целях определения общих аудиторских подходов и обеспечения общего понимания направленности контрольного мероприятия Сторонами в России 30 октября 2009 года проведена встреча руководителей рабочих групп Счетной палаты Российской Федерации и Счетной палаты Украины с участием руководителей контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации, результаты которой задокументированы в протоколе.

22 июля 2010 года в г. Севастополе (Украина) с целью предварительного обсуждения результатов параллельной проверки, определения структуры и масштабов меморандума, в соответствии с Решением Сторон о проведении

## **Article 5**

The Accounting Chamber of Ukraine and the Accounts Chamber of Russian Federation have worked out the reports separately and independently. For this reason the Accounting Chamber of Ukraine is responsible for the contents of Ukrainian report, and the Accounts Chamber of Russian Federation – for the Russian one. According to coordinated issues of the Parallel Inspection Parties have reached the following results:

**1. Compliance with the agreements, legislative and other regulatory legal acts that regulate functions on control and supervision over water biological resources and the environment of its habitation, rational use, protection, exploration, preservation and reproduction of water biological resources and the environment of its habitation, as well as maintaining environmental safety.**

### **Common grounds**

One of conditions for forming social and public bases for safe sustainable development of society is legal provision of environmental protection and efficient nature management. Legal relationships in the sphere of providing environmental safety in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov are regulated by general accepted norms of international law, as well as by national legislation of coastal countries. In order to increase the effectiveness of measures for preservation of environmentally safe state the basin of the Black Sea and the Sea of Azov, the harmonization of national legislation norms of coastal Countries with the international law regulations on environmental protection is vital. Parties emphasize the importance of international cooperation of the Black Sea and the Sea of Azov basin countries aimed at provision of balance between society demand for natural resources and the means for its satisfying, while preserving natural and resource potential.

### **The results of inspection conducted by the Accounts Chamber of Russian Federation**

The legal basis for international cooperation in the sphere of the Black Sea marine environment protection is the agreement – The Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution, adopted in Bucharest on April 21, 1992 (hereinafter referred to as Bucharest Convention), according to which participant countries agreed to take all necessary measures for prevention, reduction and preservation of supervision over the Black Sea pollution.

The inspection has testified that legal norms in Russian Federation generally correspond to the Bucharest Convention regulations, and are even stricter than established international requirements regarding the issues of water resources protection. Thus, the Protocol on the Protection of the Black Sea Marine Environment against Pollution by Dumping, which supplements the Bucharest Convention, stipulates that Dumping in the Black Sea of wastes or other matter containing noxious substances requires, in each case, a prior special permit from the competent national authorities. At the same time according to the environmental legislation in Russian Federation dumping of dangerous wastes in marine environment is prohibited at all and has never been performed.

параллельной проверки, состоялась встреча представителей Сторон с участием представителей исполнительной власти и научных учреждений Украины, результаты которой задокументированы в протоколе.

Окончательное согласование меморандума состоялось 12 октября 2010 года в г. Одессе (Украина) на встрече руководителей рабочих групп Счетной палаты Российской Федерации и Счетной палаты Украины, результаты которой задокументированы в протоколе.

### **Статья 5**

Счетная палата Российской Федерации и Счетная палата Украины разрабатывали отчеты отдельно и самостоятельно. Поэтому Счетная палата Российской Федерации отвечает за содержание только российского отчета, а Счетная палата Украины – украинского.

По согласованным вопросам параллельной проверки Стороны пришли к следующим результатам:

**1. 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.**

#### **Общие основания**

Одним из условий формирования социально-государственных основ безопасного устойчивого развития общества является правовое обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования. Правоотношения в сфере обеспечения экологической безопасности Азово-Черноморского бассейна регулируются общепринятыми нормами международного права, а также национальным законодательством прибрежных государств. Для повышения эффективности мер по сохранению экологически безопасного состояния Азово-Черноморского бассейна особо значима гармонизация норм национального права прибрежных государств с положениями международного права по охране окружающей среды. Стороны подчеркивают важность международного сотрудничества стран Азово-Черноморского бассейна, направленного на обеспечение баланса между потребностями общества в природных ресурсах и возможностями их удовлетворения при сохранении природно-ресурсного потенциала.

#### **Результаты проверки Счетной палаты Российской Федерации**

Правовой основой международного сотрудничества в области охраны морской среды Черноморского бассейна является межгосударственное соглашение – Конвенция о защите Черного моря от загрязнения, принятая в г. Бухаресте 21 апреля 1992 года (далее – Бухарестская конвенция), согласно которой страны-участники договорились принимать все необходимые меры для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения Черного моря.

The inspection has shown that no effective mechanism for prevention of pollution from vessels, which belong to non-Black Sea coast countries, outside territorial waters of Bucharest Convention participants, is provided by the interstate system of regulation of issues regarding the Black Sea protection. This is caused by applying the Bucharest Convention provisions only regarding territorial sea and excluding economical (marine) zones of each Contracting Party from the sphere of activity of Convention.

Bilateral cooperation with Ukraine in the sphere of protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov is regulated by international agreements.

The inspection has testified that Russian-Ukrainian cooperation requires adjustment and legalization regarding the issues of distributing areas of responsibility of parties for damaging environment, compensation for its damaging and measures taken.\

Besides, bilateral cooperation between Russian Federation and Ukraine is carried out on regional level. At the same time, with the purpose of increasing the effectiveness of environment protection activities, the coordination of made efforts on intergovernmental level is necessary.

The Russian-Ukrainian cooperation in the sphere of regulation and preservation of water biological resources in the Black Sea wasn't successful due to the problem of delimitation of territorial waters and exclusive economic zone of both countries. At the same time interaction in the sphere of regulating and preservation of water biological resource in the Sea of Azov became significant, as this sea is an internal sea of two states, which utilize its resources mutually.

The analysis of legal acts of Russian Federation, which regulate the issues of fishing, has shown imperfections of different norms and regulations, which has a negative impact on the effectiveness of utilization of water biological resources in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

### **The results of inspection conducted by the Accounting Chamber of Ukraine**

The signing of the Bucharest Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution (1992), the Odessa Declaration of Ministers of Environmental Protection of the Black Sea coast states (1993), the Strategic Action Plan on Protection and Preservation of the Black Sea testifies the urgency of the issue of ecological condition of the Black Sea and the Sea of Azov marine environment.

The Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution has been ratified by the Supreme Soviet of Ukraine Regulation dated February 4 1994, no. 3939-XII. Three Protocols have been ratified together with the Bucharest Convention: On Protection of the Black Sea Marine Environment against Pollution from Land Based Sources, On Cooperation in Combating Pollution of the Black Sea Marine Environment by Oil and Other Harmful Substances in Emergency Situations and On the Protection of the Black Sea Marine Environment against Pollution by Dumping Dangerous Substances and Materials, Poisonous Substances.

Контрольное мероприятие свидетельствует о том, что законодательные нормы Российской Федерации в целом соответствуют положениям Бухарестской конвенции, а в вопросах охраны водных ресурсов являются более жесткими по сравнению с установленными международными требованиями. Так, прилагаемым к Бухарестской конвенции Протоколом о защите морской среды Черного моря от загрязнения, вызываемого захоронением, предусмотрено, что захоронение в Черном море отходов или иных материалов, содержащих ядовитые вещества, требует в каждом случае специального разрешения компетентных национальных органов. Между тем российским природоохранным законодательством захоронения опасных отходов в морской среде вообще запрещены и не производились.

Проверка показала, что в системе межгосударственного регулирования проблем охраны Черного моря не предусмотрен эффективный механизм предотвращения загрязнения с судов нечерноморских государств за пределами территориальных вод участников Бухарестской конвенции. Это обусловлено ограничением применения ее положений только территориальным морем и исключением экономических (морских) зон каждой договаривающейся Стороны из сферы действия конвенции.

Двустороннее сотрудничество с Украиной в сфере охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и обеспечения экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне регулируется международными договорами.

Контрольное мероприятие свидетельствует о том, что российско-украинское сотрудничество нуждается в уточнении и правовом оформлении в вопросах разделения сфер ответственности сторон за экологический ущерб, компенсации за него и произведенные работы.

Кроме того, двустороннее сотрудничество между Российской Федерацией и Украиной осуществляется и на региональном уровне. Вместе с тем, в целях повышения эффективности природоохранных мероприятий, необходима координация предпринимаемых усилий на межправительственном уровне.

В сфере регулирования и сохранения водных биоресурсов российско-украинское сотрудничество в Черном море развития не получило в связи с проблемой делимитации территориальных вод и исключительной экономической зоны двух стран. При этом особое значение приобрело взаимодействие в сфере регулирования и сохранения водных биоресурсов Азовского моря, так как оно является внутренним морем двух государств, совместно эксплуатирующих его ресурсы.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы рыболовства, показал несовершенство отдельных норм и положений, что негативно сказывается на эффективности использования водных биоресурсов Азово-Черноморского бассейна.

#### **Результаты проверки Счетной палаты Украины**

Подписание Бухарестской конвенции о защите Черного моря от загрязнения (1992 год), Одесской декларации министров охраны окружающей среды причерноморских государств (1993 год), стратегического плана действий

With the purpose of implementation of the Bucharest Convention on the territory of Ukraine, the State Program for Protection and Reproduction of the Black Sea and the Sea of Azov Environment has been adopted by the Law of Ukraine dated March 22, 2001, no. 2333-III. Besides, the Bucharest Convention Protocol on Conservation of the Black Sea Biodiversity and Landscapes, aimed at keeping the Black Sea ecosystem in sound ecological state and its landscapes – in favourable condition, has been ratified by the Law of Ukraine dated February 22, 2007, no. 685-V. The National Program for Vessels Construction for the Fishing Fleet of Ukraine and State Program for Fishing Industry of Ukraine Development have been adopted by the Laws of Ukraine dated January 17, 2002, no. 2987-III and February 19, 2004, no. 1516-IV.

The inspection has testified that main requirements of the Convention on Protection of the Black Sea against Pollution and its Protocols are fixed in the national legal framework as obligatory for all entities. The government authorities of Ukraine have established auxiliary structures stipulated by Convention, identified principles of inner sea waters and territorial sea protection on legislative level, developed and adopted main aims and direction of the state policy implementation in this sphere and identified the responsible executors.

On bilateral level the governments of Ukraine and Russian Federation with the purpose of coordinating their activities on preservation, and optimal utilization of marine biological resources, have signed the Agreement on Cooperation in the Sphere of Fishing Industry on September 24, 1992, which inured on September 27, 1992.

At the same time inspection testified that due to the absence of mechanism for implementation of bilateral agreement its potential opportunities are not practically used.

Besides, the analysis of implementation of state and government programs, other standard legal acts, which regulate the provision of environmental safety in basins of the Black Sea and the Sea of Azov, as well as protection and reproduction of water biological resources, has shown the necessity of their perfection with the purpose of improvement of environmental state of the Black Sea and the Sea of Azov basin.

### **Common assessments**

International agreements in the sphere of provision of environmental safety and efficient utilization of biological resources in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov establish solid basis for joint activity in the sphere of protection and preservation of the Black Sea and the Sea of Azov environment and promote mutually beneficial cooperation of the coastal countries.

At the same time a number of issues still exist and need to be solved, including the ones within the scope of bilateral cooperation of Ukraine and Russian Federation.

Thus, in need of more specific regulation are the issues related to distribution of areas of responsibility of Parties during consequences elimination of negative impact on environment, caused by disasters and catastrophes.



по защите и охране Черного моря свидетельствует об актуальности проблемы экологического состояния морской среды Азовского и Черного морей.

Конвенция о защите Черного моря от загрязнения была ратифицирована постановлением Верховной Рады Украины от 4 февраля 1994 г. № 3939-ХІІ. Вместе с Конвенцией были ратифицированы и 3 протокола: о защите морской среды Черного моря от загрязнения с наземных источников, о сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды Черного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях и о защите морской среды Черного моря от загрязнений, вызванных захоронением опасных веществ и материалов, ядовитых веществ.

С целью внедрения положений Конвенции на территории Украины Законом Украины от 22 марта 2001 г. № 2333-ІІІ утверждена Общегосударственная программа охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей. Кроме этого, Законом Украины от 22 февраля 2007 г. № 685-V ратифицирован Протокол о сохранении биомногообразия и ландшафтов Черного моря к Конвенции, цель которого поддерживать экосистему Черного моря в хорошем экологическом состоянии, а его ландшафты – в благоприятных условиях. Законами Украины от 17 января 2002 г. № 2987-ІІІ и от 19 февраля 2004 г. № 1516-ІV утверждены Национальная программа строительства судов рыбопромышленного флота Украины и Общегосударственная программа развития рыбного хозяйства Украины.

Контрольными мероприятиями установлено, что основные требования Конвенции о защите Черного моря от загрязнения и ее протоколов закреплены в национальном правовом поле как обязательные для всех хозяйствующих субъектов. Органами государственной власти Украины созданы предусмотренные Конвенцией вспомогательные структуры, на законодательном уровне определены принципы охраны внутренних морских вод и территориального моря, разработаны и утверждены основные цели и направления реализации государственной политики в этой сфере с определением ответственных исполнителей.

На двустороннем уровне правительства Украины и Российской Федерации с целью координации своих действий по сохранению, и оптимальному использованию морских биологических ресурсов 24 сентября 1992 года подписали Соглашение о сотрудничестве в отрасли рыбного хозяйства, которое вступило в силу 27 сентября 1992 года.

Вместе с тем контрольные мероприятия свидетельствуют о том, что из-за отсутствия механизмов реализации двустороннего соглашения его потенциальные возможности практически не используются.

Кроме того, анализ выполнения общегосударственных и правительственных программ, других нормативных правовых актов, регулирующих обеспечение экологической безопасности в бассейнах Азовского и Черного морей, а также охрану и восстановление водных биологических ресурсов, показал необходимость их усовершенствования в целях улучшения экологического состояния Азово-Черноморского бассейна.

The potential possibilities for interregional cooperation between Ukraine and Russian Federation in the sphere of provision of environmental safety in water bodies of the Sea of Azov basin are used insufficiently.

The mechanisms of cooperation stipulated by the Agreement between the Government of Ukraine and the Government of Russian Federation on cooperation in the sphere of fishing industry, dated September 24, 1992, need to be improved in order for them to reach qualitatively higher level.

Solid potential for cooperation of two states in the sphere of provision of control and supervision over efficient utilization of water biological resources of the Black Sea and the Sea of Azov basin, as well as their protection and research, still exists.

## **2. Assessment of condition of water biological resources in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov**

### **Common grounds**

Nowadays, the impact of anthropogenic factors on natural complexes has reached an enormous extent and may be compared to a number of natural processes. The Black Sea and the Sea of Azov, notable for unique biological productivity in past, have suffered significant changes under an impact of climatic factors and economic activity in water and catchment areas, today. The number of environmental issues, which are to be solved immediately, includes the issue of preservation and rehabilitation of biological resources of water bodies.

### **The results of inspection conducted by the Accounts Chamber of Russian Federation**

The inspection has shown that anthropogenic transformations of the Sea of Azov ecosystem became an unfavorable factor for all hydro-biological complexes, located in the water body, which resulted in significant improvement of conditions of habitation, population reproduction, productional processes, fish supplies and catches. The Sea of Azov basin (especially the part close to Lower Don, lower Kuban and Donbas – one of the most productive agrarian and industrial regions of Russian Federation and Ukraine) is under heavy anthropogenic impact, which led to significant change in geosystem.

As a result such fish species like sheatfish, carp, herring, sea roach, vimba, shemaya and other have lost its commercial significance, and commercial catch of sturgeon was stopped in 2000.

During annual sessions of Russian-Ukrainian Commission the issues concerning the assessment of supplies of main commercial fish species and identification of total allowed catch of water biological resources in the Sea of Azov are examined.

The total allowed catch of water biological resources in the Sea of Azov for 2008 was set in the amount of 130241.82 tonnes, out of which for sturgeon – 16.82 tonnes, for zander – 450.0 tonnes, for Azov plaice turbot – 160.0 tonnes, for sea roach – 300.0 tonnes, for vimba – 8.0 tonnes, as well as for other biological resources.

## **Общие оценки**

Международные договоренности в сфере обеспечения экологической безопасности и рационального использования биоресурсов Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна создают прочную основу для совместной деятельности в области защиты и сохранения природной среды Азовского и Черного морей и содействуют взаимовыгодному сотрудничеству прибрежных государств.

Вместе с тем существует ряд проблем, в том числе в рамках двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Украины, нуждающихся в урегулировании.

Так, требуют более детальной проработки вопросы, связанные с разделением сфер ответственности Сторон при ликвидации последствий негативных воздействий на окружающую среду, причиненных вследствие природных и техногенных катастроф.

Недостаточно эффективно используются потенциальные возможности межрегионального сотрудничества Российской Федерации и Украины в сфере обеспечения экологической безопасности водоемов Азовского бассейна.

Нуждаются в усовершенствовании механизмы сотрудничества, предусмотренные Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 24 сентября 1992 года, с целью выведения их на качественно более высокий уровень.

Сохраняется также значительный потенциал сотрудничества двух стран в области обеспечения контроля и надзора за рациональным использованием водных биоресурсов Азово-Черноморского бассейна, их охраны и изучения.

## **2. Оценка состояния водных биологических ресурсов Азово-Черноморского бассейна.**

### **Общие основания**

Сегодня воздействие техногенных факторов на природные комплексы достигло колоссальной величины и сопоставимо со многими естественными процессами. Азовское и Черное моря, в прошлом отличавшиеся уникальной биологической продуктивностью, в настоящее время претерпели значительные изменения под влиянием, как климатических факторов, так и хозяйственной деятельности в акваториях и водосборных площадях. К числу экологических проблем, требующих безотлагательного решения, следует отнести сохранение и восстановление биологических ресурсов водоемов.

### **Результаты проверки Счетной палаты Российской Федерации**

Контрольное мероприятие показало, что антропогенные преобразования экосистемы Азовского моря стали неблагоприятным фактором для всех гидробиологических комплексов, содержащихся в водоеме, в связи с чем отмечены существенные изменения условий обитания, воспроизводства популяций, продукционных процессов, запасов и уловов рыб. Бассейн Азовского моря (особенно его часть, относящаяся к Нижнему Дону, нижней Кубани и Донбассу - одному из наиболее продуктивных аграрно-

The inspection has testified that extremely unfavorable conditions for spawning migration, as well as for diadromous and semi-anadromous fish spawning were on the Lower Don river during 2008. The 2008 vimba generation is estimated as low productive, and the scale of zander and sea roach reproduction on natural spawning grounds of Azov-Kuban region are scarce. The existing situation was provoked not only by prolonged anthropogenic impact, but also by irrational operation of natural spawning grounds. The zander supply is gradually decreasing, and sea roach supplies stay at low level.

Commercial supplies of Azov anchovy, sardelle and bullhead are on stable level, which allows increasing its catch by corresponding fishing industry management, development of receive-processing bases and enhancing fish processing with the use of modern technology.

The total allowed catch of water biological resources in the Black Sea for 2008 was set in the amount of 38297.0 tonnes, out of which for sturgeon – 2 tonnes, for plaice turbot – 10.0 tonnes, for sprat – 21.0 tonnes, for grey mullet – 405.0 tonnes, as well as for other biological resources. There still is a significant reserve regarding development of the Black Sea fish supplies, first of all, regarding sprat, jack mackerel, Azov and Black Sea grey mullet.

As a result of complex researches the comprehensive assessment of commercial supplies and the amount of joint-basin catch volumes of main commercial objects of the Black Sea and the Sea of Azov basin for 2010.

The recommended catch volume of water biological resources for the Black Sea and the Sea of Azov basin for 2010 has a tendency to decrease comparing to the set total allowed catch for 2008.

The replenishment of the Black Sea and the Sea of Azov basin has been conducted using artificial reproduction of valuable commercial fish fry. Enterprises and organizations in Russian Federation have overfulfilled the task of valuable commercial fish fry release into natural water bodies and reservoirs by 7.3% in 2008, and regarding sturgeon the task was underfulfilled by 28.2%, phytophagous – by 1.6%. Some enterprises are failing to fulfill the task of valuable commercial fish fry release due to out-of-date material and technical basis and insufficient number of producers.

The Russian Federation enterprises practically do not breed and raise biological resources in the Black Sea and the Sea of Azov fishing basin. At the same time, fish breeding, for example, in Turkey reaches 10 – 14 % of its total volume. Such fish species as ocean perch and sea bream are exported to other countries. Modern fish breeding in Turkey is an important sector of economy.

### **The results of inspection conducted by the Accounting Chamber of Ukraine**

Global issues of intensification of contradictions between the increasing human demand in utilization of marine biological resources and their natural reproduction have arisen quite sharply during last decade in the Black Sea and the Sea of Azov basin. As a result, Black Sea and the Sea of Azov ecosystems are under an impact of various forms of anthropogenic pressure due to limited water cycle with the World Ocean and dependence on the continental flow.

индустриальных регионов России и Украины) подвержен мощному антропогенному воздействию, что привело к существенному изменению его геосистемы.

В связи с этим утратили свое промысловое значение такие виды рыб, как сом, сазан, сельдь, тарань, рыбец, шемая и другие, а промышленный лов осетровых не ведется с 2000 года.

На ежегодных сессиях Российско-Украинской Комиссии рассматриваются проблемы, связанные с оценкой состояния запасов основных промысловых рыб и определением общих допустимых уловов водных биоресурсов в Азовском море.

На 2008 год был установлен общий допустимый улов водных биологических ресурсов по Азовскому морю в объеме 130241,82 тонны, из них по осетровым – 16,82 тонны, по судаку – 450,0 тонны, по камбале-калкан азовской – 160,0 тонны, по тарани – 300,0 тонны, по рыбцу – 8,0 тонны, а также по другим биоресурсам.

Контрольное мероприятие свидетельствует о том, что в 2008 году на Нижнем Дону сложились крайне неблагоприятные условия для нерестовых миграций и нереста проходных и полупроходных рыб. Поколение рыбца 2008 года оценивается как низкоурожайное, а масштабы воспроизводства судака и тарани на естественных нерестилищах Азово-Кубанского района недостаточны. Сложившаяся ситуация вызвана не только длительным антропогенным воздействием, но и нерациональной эксплуатацией естественных нерестилищ. Запас судака неуклонно снижается, а запас тарани находится на невысоком уровне.

На стабильном уровне в Азовском море находятся промысловые запасы пиленгаса, хамсы, тюльки и бычков, что позволяет увеличить их вылов путем соответствующей организации промысла, развития приемно-перерабатывающих баз и углубления рыбопереработки с использованием современных технологий.

Общий допустимый улов водных биологических ресурсов по Черному морю на 2008 год установлен в размере 38297,0 тонны, из них по осетровым – 2 тонны, по камбале-калкан – 10,0 тонны, по шпроте – 21,0 тонны, по кефали – 405,0 тонны, а также по другим биоресурсам. Значительный резерв сохраняется в отношении освоения запасов рыб Черного моря, в первую очередь, шпроты, ставриды, азово-черноморской кефали.

По результатам комплексных исследований дана оценка промысловых запасов и величины общебассейновых объемов добычи основных промысловых объектов Азово-Черноморского бассейна на 2010 год.

Рекомендованный объем добычи (вылова) водных биологических ресурсов по Азово-Черноморскому рыбопромысловому бассейну на 2010 год имеет тенденцию к снижению по сравнению с установленным общим допустимым уловом 2008 года.

Пополнение Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна осуществлялось за счет искусственного воспроизводства молодью ценных промысловых рыб. Предприятиями и организациями Российской Федерации

Among main factors, which have an impact on the catastrophic deformation of supplies and structure of region commercial resources, the following should be mentioned: persistent pollution, overfishing, physical destruction of biotopes, immigration of aggressive allochthonic hydrocoles and decrease of natural water balance of water bodies caused by river flow regulating.

The Ukrainian fish catch in the Sea of Azov during 2001–2009 has averaged 28.1 tonnes per year. At the same time the share of migratory fish has decreased to 0.046%, average annual sturgeon catch made up 4.0 tonnes, herring – 9.0 tonnes. Since June 2009 all sturgeon species have been included in the Red Book of Ukraine and its commercial utilization has been fully stopped.

The Ukrainian fish catch in the Black Sea during 2001–2009 has averaged 40.7 ths tonnes, out of which the share of migratory fish was about 0.05%. At the same time the official catch of starred sturgeon and Russian sturgeon topped 8.0 tonnes in 2000, decreased to less than a tonne during the second part of decade and, since all sturgeon species have been included in the Red Book of Ukraine in June 2009 its commercial utilization has been fully stopped.

During 2000 – 2007 the annual catch in the Black Sea by Turkey Republic averaged 661.2 ths tonnes (88,1%), Ukraine – 44.1 ths tonnes (5.9%), Russian Federation – 18.6 tonnes (2.5%), Georgia – 18.1 ths tonnes (2.2%), Bulgaria – 8.1 ths tonnes (1.1%), Romania – 0.5% (0.06%). The main commercial utilization in these countries was based on European anchovy (Turkey, Georgia) and sprat.

According to the data on fishing in the Black Sea in XIX century, over 60 fish species were caught seasonally by the coast of the Crimea (according to the data by the Institute of South Seas Biology at the National Academy of Sciences of Ukraine,, 224 species and sub-species of fish, which belonged to 64 families, were registered in the Black Sea), among which the most massive were mackerel, grey mullet and European anchovy, and plaice and goatfish had a local significance. After 100 years the qualitative catch structure in North-Western and Black Sea Crimean fishing regions has reduced to 4 species and the average annual catch, which is over 1% of total, was: sprat – 76.2%, European anchovy – 17.9%, sardelle – 3.2% and friar – 1.3%.

Complex researches testify that the Black Sea and the Sea of Azov basin has lost its significance as a commercial fishing water body with valuable fish species.

Sturgeon is on the edge of complete extinction, the catch of semi-anadromous fish has decreased to minimum. The activity of fish hatcheries regarding the release of vigorous fry in Ukraine is also on its minimum level. The existing fish reproduction complexes in Ukraine provide the release of water live resources only on 50% of their capacity.

### **Common assessments**

Population of main migratory and semi-anadromous fish of the Black Sea and the Sea of Azov are in depressive condition. Concerning several fish species (sturgeon, sea bream, sabrefish, Don sea roach and zander) the population condition is close to catastrophic, and such fish species like starlet, Don and Black Sea salmon, Black Sea beluga, sea zander are already included in the Red Book of Ukraine.

задание по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб в естественные водоемы и водохранилища в 2008 году перевыполнено на 7,3 %, а по выпуску осетровых видов рыб недовыполнено на 28,2 %, растительных – на 1,6 %. Некоторые предприятия не выполняют задания по выпуску молоди ценных промысловых видов рыб из-за устаревшей материально-технической базы и недостаточного количества производителей.

В Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне предприятия и организации Российской Федерации практически не осуществляют разведение и выращивание биоресурсов. При этом разведение рыбы, например, в Турции составляет 10 – 14 % общего объема рыбоводства. Такие виды рыб, как морской окунь и лещ, экспортируются в другие страны. Современное рыбоводство в Турции является важным сектором ее экономики.

### **Результаты проверки Счетной палаты Украины**

Глобальные проблемы обострения противоречий между возрастающими потребностями человечества в эксплуатации морских биологических ресурсов и их естественным воспроизводством весьма остро проявились в последнее десятилетие в Азово-Черноморском бассейне. Как следствие, экосистемы Азовского и Черного морей в силу ограниченного водообмена с Мировым океаном и зависимости от континентального стока подвержены различным формам антропогенного пресса.

Среди основных факторов, оказавших влияние на катастрофическую деформацию запасов и структуры промышленных ресурсов региона, следует выделить хроническое загрязнение, перелов, физическое уничтожение биотопов, вселение агрессивных аллохтонных гидробионтов и уменьшение естественного водного баланса водоемов в результате зарегулирования стока рек.

Вылов Украиной рыбы в Азовском море в 2001–2009 годах в среднем составил 28,1 тыс. тонн в год. При этом доля проходных видов сократилась до 0,046 %, среднегодовой вылов осетровых составил 4,0 тонны, сельдей – 9,0 тонны. С июня 2009 года все осетровые включены в Красную книгу Украины и их промысел полностью прекращен.

В Черном море в 2001-2009 годах среднегодовой вылов Украиной рыбы составил 40,7 тыс. тонн, из которых на долю проходных видов рыб приходилось около 0,05 %. При этом если в 2000 году было официально выловлено 8,0 тонны севрюги и русского осетра, то во второй половине десятилетия вылавливалось менее тонны в год, а с июня 2009 года в связи с внесением осетровых в Красную книгу Украины их промысел также прекращен.

С 2000 по 2007 год среднегодовой вылов Турции в Черном море составил 661,2 тыс. тонн (88,1 %), Украины – 44,1 тыс. тонн (5,9 %), России – 18,6 тыс. тонн (2,5 %), Грузии – 18,1 тыс. тонн (2,2 %), Болгарии – 8,1 тыс. тонн (1,1 %), Румынии – 0,5 тыс. тонн (0,06 %). Основной промысел в этих странах базировался на хамсе (Турция, Грузия) и шпроте.

Исходя из сведений о рыболовстве в Черном море в XIX веке, возле черноморских берегов Крыма велся сезонный лов около 60 видов рыб (по

A dramatic decrease of biological productivity of the Black Sea And the Sea of Azov was provoked by intensive economic activity, anthropogenic impact within the water body; pollution; physical destruction of biotopes; immigration of aggressive allochthonic hydrocoles and decrease of natural water balance in water bodies due river flow regulation.

There is a need for coordinated effort of two countries in reproduction, efficient utilization and protection of water biological resources. With regard to water biological resources reproduction and raising it is needed to provide the implementation of first-priority measures, aimed at support of natural population of sturgeon and other valuable fish species, reconstruction of operating reproduction factories and making them reach full capacity, as well construction of new ones.

To increase the effectiveness of utilization of water bodies in the Black Sea and the Sea of Azov fishing basin, replenish commercial supplies of water biological resources, acquire saleable products, effective measures should be taken by Ukraine and Russian Federation regarding fish breeding, housing and raising.

Besides, it is reasonable to establish a joint Ukrainian-Russian system for natural resources and ecological safety monitoring, with regard to economic activity in the Sea of Azov and Kerch Strait.

### **3. Allocation and uptake of fishing quotas available for commercial fisheries in the Black Sea and the Sea of Azov basin.**

#### **Common grounds**

Parties emphasize the significance of state regulation in providing effective utilization and preservation of fish resources in the Black Sea and the Sea of Azov basin. With the purpose of conducting interstate supervision in the sphere of fishing, while mutually utilizing the Sea of Azov supplies by Ukraine and Russian Federation, the mechanism of quoting water biological resources is used together with national systems of quota regulation. At the same time bilateral cooperation is aimed at ensuring the compiling with current regulations regarding the use of catch quotas and other fishing regulation measures by fishing and other sector organizations.

#### **The results of inspection conducted by the Accounts Chamber of Russian Federation**

The total catch quota for water biological resources in the Black Sea and the Sea of Azov basin in 2008 for Russian Federation was 118.2 ths tones, and actual catch – 39.3 ths tones, or 33.3% of distributed quota.

Catch quota for main commercial fish species in the Sea of Azov in 2008 was distributed to Russian Federation in the volume of 64.7 ths tones, or 49.7%, to Ukraine – 65.5. ths tones, or 50.3%. The water biological resources catch by organization and entities of Russian Federation and Ukraine in 2008 was lower than in 2007 by 24.4% and lower the 2000 level by 37.7%. National quota for water biological resources catch, acquired by Russian Federation in 2008 for all kinds of fishing, was disbursed only on 30.1%.

The catch of sea roach, sea bream and zander decreased, correspondingly 2.9, 13 and 22 fold comparing to 2000 level.



данным Института биологии южных морей Национальной академии наук Украины, в Черном море было зарегистрировано 224 вида и подвида рыб, относящихся к 64 семействам), среди них массовыми являлись скумбрия, кефаль, хамса, а камбала и барабуля имели локальное значение. Спустя 100 лет качественный состав уловов в Северо-Западном и Черноморско-Крымском промысловых районах сократился до 4 видов, а среднегодовой вылов, который превышает более 1 % общего, составил: шпрота – 76,2 %, хамса – 17,9 %, тюлька – 3,2 % и атерина – 1,4 %.

Комплексные исследования свидетельствуют, что Азово-Черноморский бассейн утратил свое значение как рыбохозяйственный водоем промысла ценных видов рыб.

Осетровые находятся на грани полного исчезновения, до минимума упали уловы полупроходных рыб. Деятельность рыбоводных заводов по выпуску жизнестойкой молоди в Украине сведена также до минимума. Существующие государственные рыбовоспроизводственные комплексы Украины обеспечивают вселение водных живых ресурсов лишь на 50 % своих мощностей.

### **Общие оценки**

Популяции основных проходных и полупроходных видов рыб Азовского и Черного морей находятся в депрессивном состоянии. По ряду видов (осетровые, лещ, чехонь, популяции донской тарани и донского судака) состояние популяций близко к катастрофическому, а такие виды рыб, как стерлядь, дунайский и черноморский лосось, черноморская белуга, судак морской, уже занесены в Красную книгу Украины.

Резкое снижение биопродуктивности Азовского и Черного морей вызвано интенсивной хозяйственной деятельностью, техногенными воздействиями в пределах акватории; загрязнением; физическим уничтожением биотопов; вселением агрессивных аллохтонных гидробионтов и уменьшением естественного водного баланса водоемов в результате зарегулирования стока рек.

Необходимы скоординированные усилия двух стран по воспроизводству, рациональному использованию и охране водных биоресурсов. В части воспроизводства и выращивания водных биоресурсов необходимо обеспечить реализацию первоочередных мер, направленных на поддержание естественных популяций осетровых и других ценных видов рыб, выведение на проектную мощность и реконструкцию действующих заводов по их воспроизводству, а также строительство новых.

Для повышения эффективности использования водоемов Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна, пополнения промысловых запасов водных биоресурсов, получения товарной продукции необходимы действенные меры Российской Федерации и Украины в части разведения, содержания и выращивания рыб.

Кроме того, целесообразно создание общей российско-украинской системы мониторинга природных ресурсов и экологической безопасности в отношении хозяйственной деятельности, осуществляющейся в Азовском море и Керченском проливе.

During last 5 years catch in water bodies of the Black Sea and the Sea of Azov fishing basin decreased by 9 – 10 ths tones, at the same time the catch of commercial fish species sum up only to 1.6 – 1.7 ths tones and practically 90% of it is haarder.

Low disbursement level of quota, distributed for coastal fishing in the Sea of Azov of such fish species like European anchovy, sardelle, haarder and bullhead is related to the absence of fish-receiving and fish-processing bases on the coast.

The inspection has testified that in Russian Federation main factors, which have negative impact on water biological resources catch are inadequate measures for their artificial reproduction, low level of natural reproduction and worsening of habitation condition of biological resources, as well as insufficient quantity of fishing fleet for catch of massive water biological resources species, lack of large-capacity, pickup, catching and factory vessels, lack of fish factories and specialized places for catch reception.

### **The results of inspection conducted by the Accounting Chamber of Ukraine**

In 2008, catch quota for water biological resources in water bodies of state significance in Ukraine were adopted by the State Fish Industry Committee of Ukraine at the total volume of 168.3 ths tones. The actual catch during this period reached 71.1 ths tones, or 42.2%.

Catch quota for water biological resources in 2009 was adopted at a total volume of 25036 ths tones. The actual catch in 2009 totaled 83.1 ths tones, or 33.2% of adopted limit.

The inspections have testified that during 2008 – 2009 catch quota for water biological resources wasn't fully disbursed. Among main factors, which caused the decrease in the mentioned resources catch, the following should be highlighted: depreciation of fish industry fleet, moral aging of fishing gear and technology, as well as inadequate measures for artificial reproduction of water biological resources and worsening of their natural reproduction.

Besides, the conducted inspection testified the presence of ineffective system of supervision over water biological resources utilization, insufficient use of potential by supervision authorities of Ukraine, as well as of low cooperation level between supervision authorities of Ukraine and Russian Federation in the sphere of utilization, protection and reproduction of mentioned resources in the Black Sea and the Sea of Azov basin.

### **Common assessments**

During 2008 catch of fish and not fish objects by organizations in Ukraine and Russian Federation in the Black Sea and the Sea of Azov basin has decreased comparing to 2005 almost twofold.

Main factors, which cause the reduction of water living resources catch, are depreciation of fish industry fleet, moral aging of fishing gear and technology, as well as inadequate measures for artificial reproduction of water biological resources and worsening of their natural reproduction.

The decrease of water biological resources catch, beside an economic aspect, has a social one as well – the decrease of working places, worsening of living

### **3. Распределение и освоение квот на вылов водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском бассейне.**

#### **Общие основания**

Стороны подчеркивают значимость государственного регулирования в обеспечении рационального использования и сохранения рыбных ресурсов Азово-Черноморского бассейна. В целях осуществления межгосударственного контроля в сфере рыболовства при совместной эксплуатации запасов Азовского моря Россией и Украиной используется механизм квотирования водных биоресурсов наряду с национальными системами регулирования квот. При этом двустороннее сотрудничество направлено на обеспечение соблюдения рыбопромысловыми и другими организациями отрасли действующих положений об использовании квот вылова и других мер регулирования рыболовства.

#### **Результаты проверки Счетной палаты Российской Федерации**

В целом квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов по Азово-Черноморскому бассейну на 2008 год по Российской Федерации составили 118,2 тыс. тонн, а вылов на 39,3 тыс. тонн, или 33,3 % выделенной квоты.

Квоты добычи (вылова) основных промысловых рыб Азовского моря на 2008 год распределены Российской Федерации в объеме 64,7 тыс. тонн, или 49,7 %, Украине – 65,5 тыс. тонн, или 50,3 %. Вылов водных биологических ресурсов организациями и предприятиями России и Украины в 2008 году ниже уровня 2007 года на 24,4 % и ниже уровня 2000 года на 37,7 %. Национальные квоты на вылов водных биологических ресурсов, полученные Российской Федерацией в 2008 году по всем видам рыболовства, освоены лишь на 30,1 %.

Уловы тарани, леща, судака сократились, соответственно, в 2,9, в 13 и в 22 раза по сравнению с уровнем 2000 года.

За последние 5 лет уловы в водоемах Азово-Черноморского рыбопромыслового бассейна сократились на 9 – 10 тыс. тонн, при этом уловы ценных видов рыб составляют всего 1,6 – 1,7 тыс. тонн и практически на 90 % представлены пиленгасом.

Низкий уровень освоения квот, выделенных для прибрежного рыболовства в Азовском море по таким видам рыб, как хамса, тюлька, пиленгас, бычки, связан с отсутствием рыбоприемных и рыбоперерабатывающих баз на побережье.

Контрольное мероприятие свидетельствует, что в Российской Федерации основными факторами, негативно влияющими на вылов водных биологических ресурсов, являются недостаточные мероприятия по их искусственному воспроизводству, низкий уровень естественного воспроизводства и ухудшение условий обитания биоресурсов, недостаточное количество рыбопромыслового флота для вылова массовых видов водных биоресурсов, недостаток в крупнотоннажных, приемотранспортных, рыбодобывающих и рыбообрабатывающих судах, отсутствие крупных рыбоперерабатывающих предприятий и специализированных мест для приема уловов.

conditions of coastal settlements, reduction of the level of provision the population with fish production.

The inspection conduction also testifies the presence of ineffective system of supervision over water biological resources utilization, insufficient use of potential by supervision authorities of Ukraine, as well as of low cooperation level between supervision authorities of Ukraine and Russian Federation in the sphere of utilization, protection and reproduction of mentioned resources in the Black Sea and the Sea of Azov basin.

#### **4. Performance of the public administration bodies on implementation of the Agreement on Fisheries Cooperation between the Government of Ukraine and the Government of the Russian Federation dated September 24, 1992, including decisions of the Russian-Ukrainian Commission on Fishing in the Sea of Azov.**

##### **Common grounds**

Development of bilateral relations based on the principle of strategic partnership requires the improvement of legal mechanism, which provide conditions for mutually beneficial cooperation. Thus, Parties highlight the urgency of updating international agreements with the regard to applying the most effective measures in the sphere of efficient utilization of water biological resources and provision of environmental safety in the Black Sea and the Sea of Azov basin.

Emphasizing the constituent role of Russian-Ukrainian Commission on Fishing as a mutual authority for the Sea of Azov fish supplies management, Parties highlight the importance of compiling with its regulation by governments of Ukraine and Russian Federation.

##### **The results of inspection conducted by the Accounts Chamber of Russian Federation**

With the purpose of implementation of the Agreement between the State Fish Industry Committee of Ukraine and the Fishing Committee of Russian Federation regarding the issues of fishing in the Sea of Azov dated September 14, 1993, The Russian-Ukrainian Commission on fishing in the Sea of Azov (hereinafter referred to as Commission) was established. Practical activity on mutual utilization of sea supplies and development of coordinated measures on biological resources conservation, optimal utilization and research is conducted within authorities of the Commission.

However different issues of collaboration in the sphere of biological resources utilization remain unsolved. For example, the exchange of data on ship navigation is not conducted between state supervision authorities in the sphere of fish industry in Russian Federation and Ukraine, which doesn't allow conducting effective supervision over industrial activities of fish industry organization of both countries.

The inspection has shown that the number of law infringements in the sphere of fish industry and conservation of the Black Sea and the Sea of Azov basin biological resources is not decreasing. Certain water biological resources users allow exceeding of volumes of catch quota disbursement, using various forms and methods

## **Результаты проверки Счетной палаты Украины**

В 2008 году квоты на вылов водных биологических ресурсов в водоемах общегосударственного значения Украины были утверждены приказом Государственного комитета рыбного хозяйства Украины общим объемом 168,3 тыс. тонн. Вылов в этот период составил 71,1 тыс. тонн, или 42,2 %.

На 2009 год, квоты на вылов водных живых ресурсов были утверждены в общем объеме 250,6 тыс. тонн. Вылов в 2009 году составил 83,2 тыс. тонн, или 33,2 % утвержденного лимита.

Контрольными мероприятиями установлено, что в 2008–2009 годах лимиты на вылов водных живых ресурсов не выбирались. Среди основных факторов, способствующих снижению добычи указанных ресурсов, отмечается изношенность рыбопромышленного флота, моральное старение орудий и технологии лова, а также недостаточные мероприятия по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов и ухудшение условий их естественного воспроизводства.

Кроме того, проведенные проверки свидетельствуют о не вполне эффективной системе контроля за использованием водных биологических ресурсов, недостаточном использовании потенциала контролирующих органов Украины, а также невысоком уровне взаимодействия органов контроля Украины и Российской Федерации в сфере использования, охраны и воспроизводства указанных ресурсов в Азово-Черноморском бассейне.

### **Общие оценки**

В 2008 году уловы рыб и нерыбных объектов организациями России и Украины в Азово-Черноморском бассейне снизились по сравнению с 2005 годом почти в 2 раза.

Основными факторами, которые способствуют снижению добычи водных живых ресурсов, являются изношенность рыбопромыслового флота, моральное старение орудий и технологии лова, а также недостаточность мероприятий по искусственному воспроизводству водных биологических ресурсов и ухудшение условий их естественного воспроизводства.

Снижение добычи водных биоресурсов имеет не только экономический, но и социальный аспект – сокращение рабочих мест, ухудшение условий жизни прибрежных поселений, снижение уровня обеспечения населения рыбной продукцией.

Проведенные проверки свидетельствуют также о не вполне эффективной системе контроля за использованием водных биологических ресурсов, недостаточном использовании потенциала контролирующих органов, а также невысоком уровне взаимодействия органов контроля Украины и Российской Федерации в сфере использования, охраны и воспроизводства указанных ресурсов.

of concealment of actual catch volumes by uncontrolled unshipping of catch on the shore in unestablished places.

In several cases the recommendations of Commission contradict the Russian Federation legislation regarding the resolutions on organization of regulation of commercial fishing of the Sea of Azov fish and by-fishing of sturgeon.

There is no common guidance for fishing in the Sea of Azov with regard to its reticence and shallowness for Russian Federation and Ukraine.

### **The results of inspection conducted by the Accounting Chamber of Ukraine**

With the purpose of development of interstate agreement dated September 24, 1992, and establishment of common utilization of water biological resources of the Sea of Azov basin, the State Fish Industry Committee of Ukraine and the Fishing Committee of Russian Federation concluded an Agreement on fish industry issues in the Sea of Azov.

With the aim of the Agreement implementation Ukrainian-Russian Commission on fishing in the Sea of Azov was established, and its authorities include coordination of Parties activity on protection, reproduction, optimal utilization and management of water biological resources.

21 sessions of Ukrainian-Russian Commission on fishing in the Sea of Azov were held during the period of 1993-2009. Two sessions were held during 2008-2009.

The Commission decisions are annually considered by the State Fish Industry Committee of Ukraine while approving the quota for catch of water living resources of state significance. Besides, the Committee considering the Commission decisions annually approves conditions of specialized commercial fishing in the Sea of Azov.

The inspections have determined that due to inadequate management of issues regarding delimitation of maritime space, the Commission resolutions regarding development of common programs for sturgeon fish industry management, providing security of water biological resources of the Black Sea and the Sea of Azov, supplies monitoring, as well as improvement of coordination of Ukraine and Russian Federation supervision authorities in this sphere still remain unimplemented.

### **Common assessments**

The activities of Ukrainian-Russian Commission on fishing in the Sea of Azov promote cooperation between two states.

However, interdepartmental status of the Commission significantly complicates the implementation of its resolutions, which cannot be executed in case of lack of correspondence with legislation of on of Parties.

The Commission resolutions regarding development of common programs for sturgeon fish industry management, providing overall security of water biological resources of the Black Sea and the Sea of Azov, supplies monitoring remain not fully implemented due to inadequate management of issues regarding delimitation of maritime space.

**4. 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.**

#### **Общие основания**

Развитие двусторонних отношений на основе принципа стратегического партнерства требует совершенствования правовых механизмов, обеспечивающих условия для взаимовыгодного сотрудничества. В связи с этим Стороны отмечают актуальность обновления международных договоренностей с учетом применения наиболее эффективных мер в области рационального использования водных биологических ресурсов и обеспечения экологической безопасности в Азово-Черноморском бассейне.

Отмечая основополагающую роль Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в качестве совместного органа управления рыбными запасами Азовского моря, Стороны подчеркивают важность соблюдения ее решений властями России и Украины.

#### **Результаты проверки Счетной палаты Российской Федерации**

Для реализации Соглашения между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 года была учреждена Российско-Украинская Комиссия по вопросам рыболовства в Азовском море (далее – Комиссия), в рамках которой осуществляется практическая деятельность по совместной эксплуатации запасов моря и разработке согласованных мер по сохранению, оптимальному использованию и изучению биоресурсов.

Однако отдельные вопросы взаимодействия в сфере использования биоресурсов остаются нерешенными. Так, например, между органами государственного контроля в области рыболовства Российской Федерации и Украины не ведется обмен информацией о передвижении судов, что не позволяет осуществлять эффективный контроль за промысловой деятельностью рыбохозяйственных организаций двух стран.

Проверка показала, что количество правонарушений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов Азово-Черноморского бассейна не снижается. Отдельные пользователи водных биоресурсов допускают превышение объемов освоения квот на право их добычи, используя различные формы и методы сокрытия фактических объемов добычи путем бесконтрольной выгрузки улова на берег в неустановленных местах.

В ряде случаев рекомендации Комиссии противоречат законодательству Российской Федерации в части решений по организации регулирования промышленного рыболовства азовских рыб и прилова осетровых видов рыб.

Единые правила рыболовства в Азовском море с учетом его замкнутости и мелководности для Российской Федерации и Украины отсутствуют.

## **5. Utilization efficiency of the public funds allocated to regulation, protection, exploration and reproduction of water biological resources and maintaining environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.**

### **Common grounds**

Anthropogenic changes of the Black Sea and the Sea of Azov ecosystems led to the decrease of biological productivity of the major part of fish species. Pollution level of the Black Sea and the Sea of Azov exceeds capability of water bodies to self clean and poses a threat to human health. In connection to this, measures aimed at regulation, protection, research and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov, gain special significance. At the same time Parties highlight the financial and economic support of such measures, which is based on principles of completeness, balance and modernity.

### **The results of inspection conducted by the Accounts Chamber of Russian Federation**

Insufficient level of financing doesn't allow to fully implement measures in the sphere of regulation, protection and reproduction of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

Out of eleven scientific activities, approved by the Russian-Ukrainian Commission, only seven were carried out in 2008. Main reasons for not conducting researches are the absence of specialized research ships at scientific institutes and refusal from attracted organizations to participate in catch of water biological resources for research purposes due to its unprofitability. According to the Russian Federation legislation, water biological resources obtained with scientific purposes are to be returned to the area of habitation or destroyed after conducting researches.

System of comprehensive fish industry monitoring of condition of water biological resources and their environment in the Sea of Azov fishing basin is not perfect.

### **The results of inspection conducted by the Accounting Chamber of Ukraine**

Activities in the sphere of protection and reproduction of water biological resources, as well as fishing regulation in the basin of the Black Sea and the Sea of Azov were not fully implemented due to inadequate funds assigned from state budget of Ukraine in 2008-2009.

In 2008 the funds assigned from state budget for these purposes covered only about 60% of required demand, and in 2009 – 40%.

During this period the activities regarding scientific researches conduction, capital repairs and reconstruction of incubation workshops and technological facilities of state owned enterprises remained not fully implemented.

The planned amount of enterprises, which are dealing with reproduction of water biological resources in internal water bodies of the Black Sea and the Sea of Azov basin, and as a result, the volume of valuable fish species release during this period were nor reached.



## **Результаты проверки Счетной палаты Украины**

В развитие межправительственного соглашения от 24 сентября 1992 года, с целью учреждения общего использования водных биологических ресурсов бассейна Азовского моря, Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности и Комитетом Российской Федерации по рыболовству 14 сентября 1993 года было заключено Соглашение по вопросам рыболовства в Азовском море.

Для реализации Соглашения была основана Украинско-Российская комиссия по вопросам рыболовства в Азовском море, к полномочиям которой отнесена координация деятельности Сторон по сохранению, воссозданию, оптимальному использованию водных биологических ресурсов и управлению ими.

За период с 1993 года по 2009 год проведена двадцать одна сессия Украинско-Российской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море. В 2008–2009 годах проведено две сессии Комиссии.

Решения Комиссии ежегодно учитываются Государственным комитетом рыбного хозяйства Украины при утверждении Министерством охраны окружающей природной среды Украины лимитов на использование водных живых ресурсов общегосударственного значения. Кроме того, Комитет с учетом решений Комиссии ежегодно утверждает режимы специального промыслового рыболовства в Азовском море.

Контрольными мероприятиями установлено, что из-за недостаточного урегулирования вопросов разграничения морских пространств решения Комиссии относительно разработки общих программ ведения осетрового хозяйства, осуществления общей охраны водных биологических ресурсов Азовского и Черного морей, мониторинга запасов, а также усовершенствования взаимодействия контролирующих органов Украины и Российской Федерации в этой сфере остаются нереализованными.

### **Общие оценки**

Деятельность Российско-Украинской комиссии по вопросам рыболовства в Азовском море способствует взаимодействию двух государств.

Однако межведомственный статус Комиссии существенно осложняет реализацию ее решений, которые не могут быть выполнены в случае несоответствия законодательству одной из Сторон.

Решения Комиссии относительно разработки общих программ ведения осетрового хозяйства, осуществления общей охраны водных биологических ресурсов Азовского и Черного морей, мониторинга запасов, остаются не полностью реализованными из-за недостаточного урегулирования вопроса разграничения морских пространств.

### **Common assessments**

Funding of activities in the sphere of research and reproduction of water biological resources in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov by Ukraine and Russian Federation remain on inadequate level.

Scientific research activities, approved by Russian-Ukrainian Commission, are not fully implemented due to imperfection of national legislation of Parties.

It is necessary to unite Ukraine and Russian Federation efforts to conduct common scientific researches, aimed at protection and preservation of water biological resources and provision of environmental safety in the fishing basin of the Black Sea and the Sea of Azov.

### **Article 6**

Parties agreed to continue supervision activities under inspection of provision of environmental safety of water bodies and preservation of their biological diversity within the scope of the Coordinated Parallel Audit of Protection of the Black Sea against Pollution.



Photo: Discussing results of the Parallel Inspection (December 2010, Kyiv, Ukraine)

Фото: Обсуждение результатов параллельной проверки (декабрь 2010, Киев, Украина)

## **5. Эффективность использования государственных средств, выделяемых на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне.**

### **Общие основания**

Антропогенные преобразования экосистем Азовского и Черного морей привели к снижению биологической продуктивности большинства видов рыб. Уровень загрязнения Черного и Азовского морей превышает способность водоемов к самоочищению и создает угрозу для здоровья людей. В связи с этим особую значимость приобретают мероприятия, направленные на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне. При этом Стороны подчеркивают важность финансово-экономического обеспечения указанных мероприятий, основанного на принципах полноты, сбалансированности и своевременности.

### **Результаты проверки Счетной палаты Российской Федерации**

Недостаточный уровень финансирования не позволяет в полном объеме реализовать мероприятия в сфере охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне.

В 2008 году из одиннадцати научно-исследовательских работ, одобренных Российско-Украинской комиссией, выполнено семь. Основными причинами неисполнения работ являются отсутствие у научных институтов специализированных научно-исследовательских судов и отказ привлекаемых организаций от участия в добыче (вылове) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских целях в связи с ее нерентабельностью. В соответствии с законодательством Российской Федерации добытые в научных целях водные биоресурсы после проведения научно-исследовательских работ подлежат возвращению в среду обитания или уничтожению.

Система комплексного рыбохозяйственного мониторинга состояния запасов водных биологических ресурсов и среды их обитания в Азовском рыбохозяйственном бассейне несовершенна.

### **Результаты проверки Счетной палаты Украины**

Мероприятия в сфере охраны и воспроизводства водных биологических ресурсов, а также регулирования рыболовства в Азово-Черноморском бассейне не реализованы полностью из-за недостаточного выделения средств из государственного бюджета Украины в 2008–2009 годах.

В 2008 году на эти цели было выделено средств государственного бюджета в размере около 60 % определенной потребности, а в 2009 году – 40 %.

В течение этого периода оставались не выполненными в полном объеме мероприятия по проведению научных исследований, капитального ремонта и реконструкции инкубационных цехов и технологического оборудования предприятий государственной формы собственности.

Плановое количество предприятий, которые занимаются воспроизводством водных биологических ресурсов во внутренних водоемах и



Photo: Signing the Memorandum on results of the Parallel Inspection (December 2010, Kyiv, Ukraine)

Фото: Подписание Меморандума о результатах параллельной проверки (декабрь 2010, Киев, Украина)

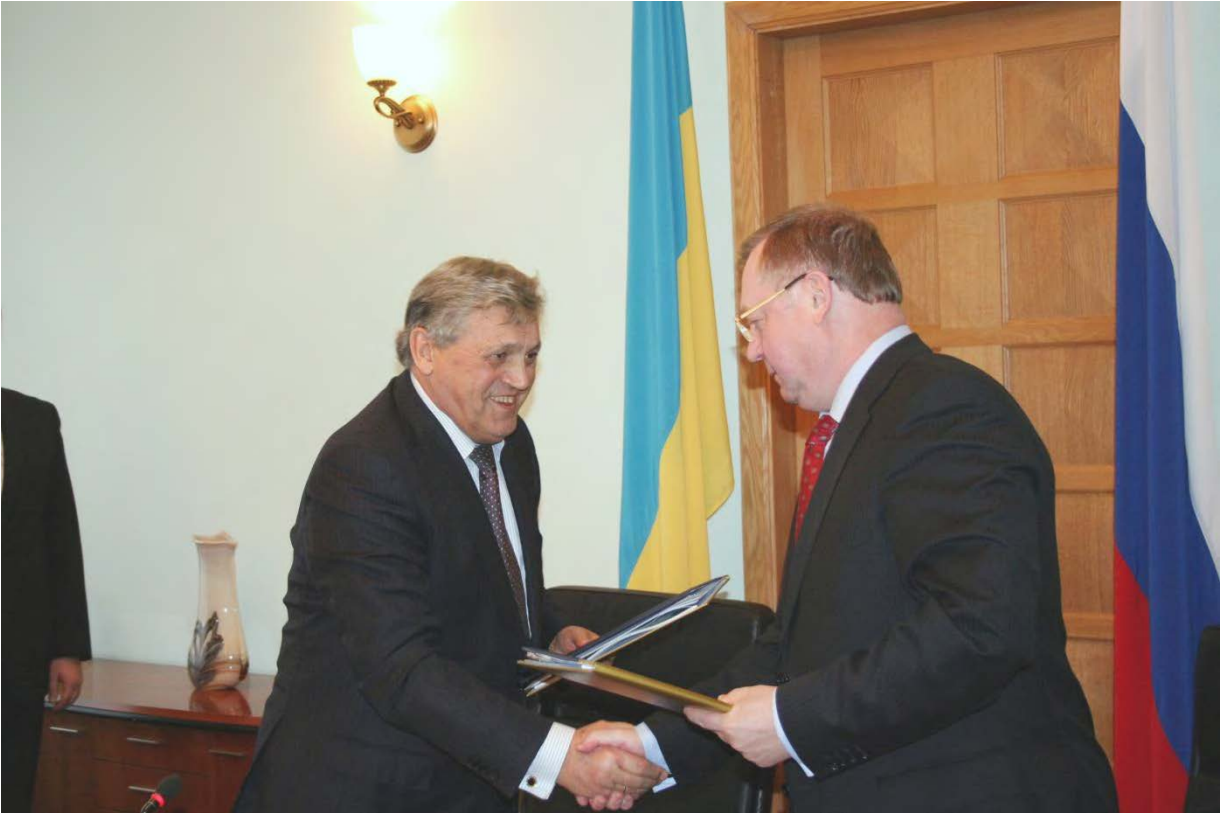


Photo: Signing the Memorandum on results of the Parallel Inspection (December 2010, Kyiv, Ukraine)

Фото: Подписание Меморандума о результатах параллельной проверки (декабрь 2010, Киев, Украина)

Азово-Черноморском бассейне, а следовательно, и объем выпуска ценных видов рыб, в этот период не достигнуты.

#### **Общие оценки**

Финансирование Российской Федерацией и Украиной мероприятий в сфере охраны, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне осуществляется на недостаточном уровне.

Научно-исследовательские работы, одобренные Российско-Украинской комиссией, из-за несовершенства национального законодательства Сторон полностью не выполнены.

Необходимо объединить усилия Российской Федерации и Украины в проведении совместных научных исследований, направленных на защиту и сохранение водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности Азово-Черноморского бассейна.

#### **Статья 6**

Стороны согласились продолжить контрольные мероприятия по проверке обеспечения экологической безопасности водоемов и сохранения их биологического разнообразия в рамках международного аудита охраны Черного моря от загрязнения



Responsible for preparation:  
Mariya Shulezhko –  
Head Controller of the Accounting Chamber of Ukraine

Printed by: "Agrar Media Group"

Ответственные за подготовку:  
Мария Шулежко –  
Главный контролер Счетной палаты Украины

Печать: "Аграр Медиа Групп"

## The Accounting Chamber of Ukraine

7 M. Kotsyubynskogo Str.  
01601, Kyiv-30, Ukraine

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

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

## Счетная палата Украины

ул. М. Коцюбинского, 7  
01601, Киев-30 Украина

Тел: +38 044 235-43-47  
Факс: +38 044 234-20-30  
[ird@ac-rada.gov.ua](mailto:ird@ac-rada.gov.ua)

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

