

«Представление информации о подготовке проекта первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, и глоссария терминов»
на III заседании специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф
(Москва, 22 марта 2011г.)

Уважаемые коллеги, друзья!

В рамках реализации Стратегической цели 2 Плана работы нашей 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 нашей группы, был разработан 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 осуществления аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф посредством выбора, обобщения и распространения наилучшей практики проведения аудитов в этой сфере**. Хочу подчеркнуть, что 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. То есть вы не найдете в этом документе конкретный план, что и в какой последовательности должен делать аудитор. Мы сосредоточили свое внимание, прежде всего, на том, **что проверять, как проверять и какая цель наших действий при проведении данных аудитов**.

Документ носит чисто рекомендательный характер. Учитывая положения Международных стандартов аудита INTOSAI, соответствующие документы рабочих органов INTOSAI и EUROSAI, международных организаций по вопросам катастроф, наши Рекомендации будут дополнять, раскрывать и уточнять 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 осуществленных аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф, документ, в случае

его дальнейшего утверждения, может стать практическим пособием для решения вопросов, связанных с проведением данного вида аудитов.

В основу Рекомендаций легли результаты опросов, проведенных среди высших органов финансового контроля - членов нашей 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 которых включены в Базу данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе, размещенной на веб-портале Специальной группы.

Хочу 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, Чехии, Эстонии и Европейскому Суду Аудиторов, которые нашли время и возможность поделиться с нами своим ценным опытом, основными сделанными выводами и уроками, полученными при проведении аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф. Мы постарались максимально полно, насколько это возможно в рамках документа такого объема, представить в разработанном проекте Рекомендаций полученную нами информацию и надеемся, что от ВОФК – членов Специальной группы и в дальнейшем будет поступать информация о проведенных аудитах, которая сможет дополнить и проиллюстрировать конкретными практическими примерами представленные нами Рекомендации.

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 данных Рекомендаций мы:

- обобщили и проанализировали 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 предыдущих заседаниях Специальной группы;

- изучили множество документов, разработанных ООН, международными и национальными организациями, которые дают понимание природы катастроф и механизмов управления ими.

Кроме того, понимая и принимая родственность во многих аспектах сферы деятельности нашей Специальной группы и Рабочих групп INTOSAI по экологическому аудиту и по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами, мы изучили документы, созданные этими группами, и позволили себе процитировать некоторые положения из этих документов с соответствующими ссылками.

Я хотел бы акцентировать ваше внимание, что проект Рекомендаций содержит гиперссылки на упоминаемые в тексте отчеты о результатах аудита или документы в сфере катастроф, что даст возможность читателю при необходимости непосредственно ознакомиться с полным текстом заинтересовавшего его документа. Кроме того, в Приложении 1 к Рекомендациям «Перечень материалов и документов, которые были использованы при разработке Рекомендаций» еще раз перечислены все документы в виде гиперссылок.

На нашей предыдущей встрече в июне прошлого года в Киеве состоялось обсуждение и была единогласно утверждена участниками заседания ориентировочная структура Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф. При подготовке проекта первой редакции указанных Рекомендаций мы полностью следовали логике утвержденной ориентировочной структуры.

Проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, **включает четыре основных раздела**, 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. Дана краткая характеристика особенностям проявлений катастроф в Европе, основываясь на результатах опроса среди членов специальной группы и исследовании, проведенном Программой ООН по окружающей среде.

Мы не останавливались подробно на характеристике механизмов управления катастрофами, указав ссылки на документы ООН, которые, на наш взгляд, могут быть чрезвычайно полезными для аудиторов, планирующих проведение аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф.

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

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 аудиторами 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 наиболее распространенными типами являются аудит эффективности и комплексный аудит, который представляет собой комплексное объединение элементов финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности.

Как установлено Международными стандартами аудита INTOSAI (ISSAI 100) «*Вся аудиторская деятельность должна осуществляться в рамках полномочий ВОФК*». Мы акцентируем в проекте Рекомендаций 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. 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.

Данный раздел Рекомендаций, на основе опыта проведения аудитов, представленном членами нашей Специальной группы, выделяет для аудитов в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф в рамках каждого типа аудита – финансового, соответствия, эффективности – особенности поставленных целей, предмета исследования и применяемых критериев, что может быть полезным при планировании аудитов высшими органами финансового контроля в данной сфере.

- **Раздел 3** 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.

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.

Однако, рост количества катастроф и размера потерь, к которым они приводят, ставит перед мировым сообществом новые задачи: 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.

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 этого, мы считаем, что и в наших Рекомендациях информация, касающаяся аудитов предупреждения катастроф и обеспечения готовности, заслуживает особого акцента и более детального рассмотрения.

Анализ отчетов о результатах проведенных аудитов, которые были отнесены к **первому этапу – предупреждения катастроф и обеспечения готовности**, дал возможность выявить различные уровни аудитов данного этапа:

- аудиты международного уровня, ставящие своей целью оценку 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;

- и аудиты объектового уровня, которые ставят своей целью оценку состояния объекта с точки зрения предупреждения возникновения возможной природной или техногенной катастрофы. Следует отметить, что объектовый уровень аудита не значит, 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 над результативностью этих действий, эффективностью и законностью использования выделенных средств. В проекте Рекомендаций международные аудиты были условно поделены на следующие виды:

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

2) аудиты по вопросам предупреждения и ликвидации последствий катастроф, масштаб которых охватывает приграничные регионы нескольких государств. Хотя эти аудиты тоже могут включать проверку соблюдения межгосударственных договоров, но вопросы, поднимаемые ими, 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 группой INTOSAI по экологическому аудиту, которые дают детальное, можно сказать, пошаговое руководство, 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 делает их широко применимыми для совместных аудитов любой тематики.

В Рекомендациях акцентировано внимание на том, что проведение международных аудитов требует гармонизации различных практик и методов проведения аудитов, принятых в высших органах финансового контроля, участвующих 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.

В связи с этим мы надеемся, что **«Глоссарий терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф»**, который является приложением к Рекомендациям лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, станет существенным шагом в процессе нахождения взаимопонимания между представителями разных стран по вопросам катастроф.

Как вы помните, на втором заседании нашей специальной группы, которое состоялось 24-25 июня 2010 года в г.Киеве, мы приняли решение о включении (утверждении) в Глоссарий 34 терминов, по которым не было замечаний со стороны членов специальной группы до заседания, а также те, определения которых были согласованы в ходе заседания. Это стало как бы основой Глоссария. В целях его практического использования в работе, он был размещен на веб-портале специальной группы, а также имеется в презентационных материалах, предложенных вам сегодня.

По остальным терминам, по которым не достигнуто единого мнения, мы с Вами договорились продолжить обсуждение с тем, чтобы принять решение на третьем (текущем) заседании специальной группы. По этим терминам нами было проведено два этапа обсуждения. По результатам этого обсуждения и с учетом предложений и редакционных уточнений, поступивших от членов специальной группы, предлагается дополнить Глоссарий 9 терминами. Эти термины по своей сути являются дополнением и/или детализацией уже согласованных ранее терминов. В частности, предлагаются термины **«Антропогенная катастрофа/Бедствие»**, **«Управление в чрезвычайных ситуациях»**, **«Этапы управления при бедствиях»**, которые дополняют ранее принятые термины **«Бедствие/Катастрофа»**, **«Чрезвычайная ситуация»**, **«Управление при бедствии»**. Термины и их определения представлены в презентационных материалах.

Надеемся, что сегодня, по результатам обсуждения, мы примем решение о включении их в уже принятый Глоссарий.

В заключение я хочу сказать, что представленный проект первой редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, будет размещен на веб-портале Специальной группы. Мы ожидаем, что вы, детально ознакомившись с текстом данного документа, примете активное участие в его доработке, присылая на адрес Секретариата специальной группы свои предложения и пожелания.

Благодарю за внимание.