EUROSAI

Working Group on the Audit of Funds
Allocated to Disasters and Catastrophes

# АУДИТОРСЬКИЙ КОМПЕНДІУМ

## Цивільний захист і національна стійкість

Практичні підходи та поради
для аудиторів вищих органів аудиту

Жовтень 2026

# ВСТУПНЕ СЛОВО

Належний цивільний захист та національна стійкість передбачають не лише забезпечення ефективного реагування на надзвичайні ситуації та подолання їхніх наслідків, а й своєчасне ухвалення рішень на етапі підготовки до можливих загроз. Для цього органи державної влади мають повною мірою оцінювати ризики, забезпечувати захист населення, безперервність надання життєво важливих послуг і доступність ресурсів для використання у разі порушення звичайних умов життєдіяльності та функціонування критично важливих систем. Важливу роль у цьому процесі відіграють вищі органи аудиту (ВОА), які можуть оцінювати, наскільки створені механізми відповідають визначеним потребам, чи впроваджені вони на практиці та чи підтверджується їхня дієздатність належними доказами.

Для сприяння такій діяльності **Робоча група EUROSAI з аудиту коштів, виділених на запобігання та ліквідацію наслідків катастроф**, узагальнила досвід **ВОА Чеської Республіки, Естонії, Фінляндії, Латвії, Литви, Республіки Болгарія, Республіки Молдова, Норвегії, Португалії, Швеції, Угорщини та України**. Координацію роботи з підготовки цього збірника здійснювала Рахункова палата України, яка очолює Робочу групу. Надані учасниками матеріали розкривають питання, що були предметом аудиторських досліджень, застосовані методи, виклики, з якими стикалися аудитори, а також виявлені проблеми та запропоновані шляхи їх вирішення

У збірнику представлені основні аспекти предмета дослідження та практичні підходи до вибору тем, планування й проведення аудитів, що ґрунтуються на досвіді установ-учасниць. Наведені висновки з набутого досвіду та приклади, придатні для адаптації, покликані допомогти аудиторам обирати обґрунтовані підходи з урахуванням повноважень і методології відповідного ВОА. Частина IV збірника містить матеріали, у яких установи-учасниці безпосередньо репрезентують власний досвід.

Щиро дякую всім вищим органам аудиту, які долучилися до підготовки збірника, а також колегам, які забезпечили систематизацію та аналіз наданих матеріалів. Поширення набутого досвіду й професійних знань допоможе аудиторам завчасно виявляти суттєві вразливості, формулювати висновки на основі належних і достатніх доказів та надавати рекомендації, реалізація яких сприятиме зміцненню публічної підзвітності й підвищенню готовності до надзвичайних ситуацій.



Голова Рахункової палати
Голова EUROSAI WGAFADC
**Ольга ПІЩАНСЬКА**

# ЗМІСТ


**ЯК КОРИСТУВАТИСЯ ЦИМ ЗБІРНИКОМ** ..... **5**

**РЕЗЮМЕ** ..... **7**

**I. РОЗУМІННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ** ..... **9**

1. ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ ДОСЛІДЖЕННЯ ..... 9
2. МІНЛИВЕ ТА ВЗАЄМОПОВ'ЯЗАНЕ СЕРЕДОВИЩЕ РИЗИКІВ ..... 9
3. ВІД РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ДО ГОТОВНОСТІ ТА СТІЙКОСТІ ..... 11
4. ЦИКЛ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ..... 13
5. ШІСТЬ КЛЮЧОВИХ СПРОМОЖНОСТЕЙ ЯК АНАЛІТИЧНА ОСНОВА ..... 15
6. РОЗУМІННЯ РОЗПОДІЛУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОСТЕЙ ..... 16
7. РОЗУМІННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ МІЖ РЕСУРСАМИ ТА РЕЗУЛЬТАТАМИ ..... 17

**II. РОЛЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ АУДИТУ ТА ПЛАНУВАННЯ АУДИТУ** ..... **18**

1. РОЛЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ АУДИТУ ТА ПРЕВЕНТИВНЕ ЗНАЧЕННЯ АУДИТУ ..... 18
2. ВИБІР ВАЖЛИВОЇ ТА ПРИДАТНОЇ ДЛЯ АУДИТУ ТЕМИ ..... 19
3. ДЕ ЗОСЕРЕДЖЕНА АУДИТОРСЬКА УВАГА ..... 20
4. МАСШТАБ АУДИТУ: ВІД ОКРЕМОГО ОБ'ЄКТА ДО СИСТЕМИ ..... 23
5. ЧАСОВА ПЕРСПЕКТИВА: ВІД ПОСТФАКТУМУ ДО АУДИТУ МАЙБУТНЬОЇ ГОТОВНОСТІ ..... 23
6. УЗГОДЖЕНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ОБСЯГУ ТА СТРОКІВ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ ..... 25
7. ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ, ПИТАНЬ АУДИТУ ТА ВІДПОВІДНИХ СКЛАДОВИХ КОНЦЕПЦІЇ «3E» ..... 27
8. ВИЗНАЧЕННЯ НАЛЕЖНИХ КРИТЕРІЇВ АУДИТУ ..... 28
9. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК РИЗИКІВ ІЗ ПРАКТИЧНО МОЖЛИВИМ ПЛАНОМ АУДИТУ ..... 29
10. ПЛАНУВАННЯ ОХОПЛЕННЯ АУДИТУ, РЕСУРСІВ, ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ПЕРЕВІРКИ ЯКОСТІ ..... 30

**III. ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЙОГО РЕЗУЛЬТАТІВ** ..... **32**

1. ВИБІР МЕТОДІВ ВІДПОВІДНО ДО ПИТАНЬ АУДИТУ ..... 32
2. АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ ТА ВЗАЄМОДІЇ МІЖ УСТАНОВАМИ ..... 33
3. ДОСЛІДЖЕННЯ ОЦІНОК РИЗИКІВ, ПЛАНІВ І СЦЕНАРІЇВ ..... 33
4. ВИКОРИСТАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НАВЧАНЬ І РЕАЛЬНИХ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ ЯК АУДИТОРСЬКИХ ДОКАЗІВ ..... 34
5. ПЕРЕВІРКА ОПЕРАЦІЙНИХ СПРОМОЖНОСТЕЙ І КРИТИЧНИХ ЗАЛЕЖНОСТЕЙ ..... 36
6. АНАЛІЗ ДАНИХ, ВИТРАТ І ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСІВ ..... 37
7. ВИКОРИСТАННЯ ОПИТУВАНЬ, ІНТЕРВ'Ю ТА МІЖНАРОДНИХ ПОРІВНЯНЬ ..... 39
8. УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЄЮ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ І МЕТОДОЛОГІЧНИМИ ОБМЕЖЕННЯМИ ..... 40
9. ФОРМУВАННЯ АУДИТОРСЬКИХ ЗНАХІДОК НА ОСНОВІ АНАЛІЗУ ПРИЧИН І НАСЛІДКІВ ..... 40
10. ПРАКТИЧНИЙ ПРИКЛАД ВИКОРИСТАННЯ ДОКАЗІВ І ФОРМУВАННЯ ВИСНОВКУ ЩОДО ОПЕРАЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ..... 42
11. ПІДГОТОВКА ЛОГІЧНО УЗГОДЖЕНОГО АУДИТОРСЬКОГО ЗВІТУ ТА ПРАКТИЧНО ЗНАЧУЩИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ ..... 43
12. МОНІТОРИНГ ПРАКТИЧНИХ ПОЛІПШЕНЬ І ВНЕСКУ АУДИТУ ..... 44
13. МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ ТА ПОДАЛЬШЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗБІРНИКА ..... 46
14. ПЕРЕВІРКА АУДИТУ ПЕРЕД ПІДГОТОВКОЮ ЗВІТУ ..... 47

**VI. КОРОТКИЙ ОГЛЯД АУДИТОРСЬКИХ ЗВІТІВ ВОА ..... 48**

**БОЛГАРІЯ** — НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС БОЛГАРІЇ ..... 48
УПРАВЛІННЯ НЕБЕЗПЕЧНИМИ ВІДХОДАМИ ..... 48
**ЕСТОНІЯ** — НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС ЕСТОНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ..... 58
ЗАХИСТ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ ..... 58
ФУНКЦІОНУВАННЯ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ПОСЛУГ У РАЗІ ЗБОЮ В РОБОТІ СИСТЕМ ОБРОБКИ ДАНИХ ..... 63
**ЛАТВІЯ** — ВИЩИЙ ОФІС ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЛАТВІЙСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ..... 70
ПЛАНУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОТОВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ..... 70
**ЛИТВА** — НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ..... 76
ГОТОВНІСТЬ УСТАНОВ ДО РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ..... 76
МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОПОВІЩЕННЯ НАСЕЛЕННЯ, УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХИСНИХ СПОРУД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА УКРИТТІВ ..... 80
ПІДГОТОВКА ГРОМАДЯН ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ДО ГРОМАДЯНСЬКОГО ОПОРУ ..... 84
ФОРМУВАННЯ, НАКОПИЧЕННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ РЕЗЕРВОМ (ЧАСТИНУ ЗВІТУ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ЗАСЕКРЕЧЕНО). ..... 88
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ..... 93
**МОЛДОВА** — РАХУНКОВА ПАЛАТА РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА ..... 97
АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ НА ТЕМУ: «ЧИ СПРИЯЄ АВТОМАТИЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЕКСТРЕНИМИ ВИКЛИКАМИ ЗА ЄДИНИМ НОМЕРОМ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ 112 ПОКРАЩЕННЮ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАСЕЛЕННЮ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ?» ..... 97
АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАХОДІВ У ВІДПОВІДЬ НА ЗМІНУ КЛІМАТУ (ЦСР 13 — БОРОТЬБА ЗІ ЗМІНОЮ КЛІМАТУ) ..... 100
**НОРВЕГІЯ** — НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС КОРОЛІВСТВА НОРВЕГІЇ ..... 103
ЗАХИСТ ПОРТОВИХ ОБ'ЄКТІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ..... 103
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВСЕОХОПЛЮЮЧОЇ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ БЕЗПЕКОВИХ КРИЗ ТА ВІЙНИ ..... 106
КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВОЇ БЕЗПЕКИ У ЦИВІЛЬНОМУ СЕКТОРІ ..... 110
ДОСЛІДЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО АДАПТАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ЗАБУДОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ ..... 114
ОГЛЯД РОБОТИ НОРВЕЗЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ ТА ЕНЕРГЕТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІТ-БЕЗПЕКИ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ ..... 118
ПРОДОВОЛЬЧА БЕЗПЕКА ТА ГОТОВНІСТЬ ДО КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ..... 122
**ПОРТУГАЛІЯ** — АУДИТОРСЬКИЙ СУД ПОРТУГАЛЬСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ..... 130
АУДИТ СПЕЦІАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ БОРОТЬБИ З ЛІСОВИМИ ПОЖЕЖАМИ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ (DECIR) ..... 130
**ПОРТУГАЛІЯ ТА ІСПАНІЯ** — АУДИТОРСЬКІ СУДИ ПОРТУГАЛЬСЬКОЇ ТА ІСПАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІК ..... 135
СПІЛЬНИЙ ЗВІТ АУДИТОРСЬКОГО СУДУ ІСПАНІЇ ТА ПОРТУГАЛІЇ «ЗАХОДИ З БОРОТЬБИ З ОПУСТЕЛЮВАННЯМ І ЗАПОБІГАННЯ ТА ГАСІННЯ ПОЖЕЖ НА ПІРЕНЕЙСЬКОМУ ПІВОСТРОВІ (РОЗДІЛ IV)» ..... 135
**УГОРЩИНА** — ДЕРЖАВНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС УГОРЩИНИ ..... 139
АУДИТ ЗАПОБІГАННЯ ПОЖЕЖАМ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ КАТАСТРОФАМИ ..... 139
**УКРАЇНА** — РАХУНКОВА ПАЛАТА ..... 143
ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ У ЗАКЛАДАХ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ..... 143
**ФІНЛЯНДІЯ** — НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС ФІНЛЯНДСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ..... 147
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕРЕБІЙНОСТІ ПОСТАЧАННЯ НЕОБХІДНИХ ТОВАРІВ І ПОСЛУГТА ЙОГО ПІДТРИМАННЯ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19 ..... 147
**ЧЕХІЯ** — ВИЩИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ..... 150
ДЕРЖАВНІ КОШТИ, ВИДІЛЕНІ НА ПІДГОТОВКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ..... 150
**ШВЕЦІЯ** — НАЦІОНАЛЬНИЙ АУДИТОРСЬКИЙ ОФІС КОРОЛІВСТВА ШВЕЦІЇ ..... 156
УПРАВЛІННЯ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ПРОЦЕСОМ РОЗШИРЕННЯМ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ..... 156

**МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, НАСТАНОВИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ ..... 159**

# ЯК КОРИСТУВАТИСЯ ЦИМ ЗБІРНИКОМ

Цей збірник призначений для підтримки аудиторів ВОА, які здійснюють аудити з питань цивільного захисту, управління ризиками катастроф, готовності до надзвичайних ситуацій та забезпечення національної стійкості. **Основна ідея цього документа** — встановлення взаємозв'язку між визначеними повноваженнями, планами, ресурсами і доказами, що підтверджують фактичне забезпечення захисту населення та надання життєво важливих послуг, для яких ці механізми призначені. Формування плану, виділення фінансування чи облік запасів є лише початком аудиторського дослідження. Під час контрольного заходу необхідно встановити, якою мірою вони забезпечують фактичну спроможність виконувати окреслені завдання.

**Частина I** збірника розкриває **предмет дослідження та пропонує аналітичну основу** для його оцінювання, **II** — допомагає аудиторам **обрати актуальну та реальну для дослідження тему аудиту**, визначити його мету, питання й критерії. Підходи до **отримання та аналізу аудиторських доказів**, представлення результатів аудиту та подальшого моніторингу виконання рекомендацій, спрямованих на досягнення запланованих поліпшень, містить **частина III, описи практичного досвіду ВОА** — **частина IV**. Аудитори можуть послідовно знайомитися зі збірником або звертатися до окремих запропонованих у документі методів і підходів під час розроблення аудиторських процедур.

Збірник підготовлено на основі **інформації з 24 аудитів та з урахуванням практичного досвіду тринадцяти ВОА.** Окремими прикладами міжнародної співпраці є спільний аудиторський звіт Іспанії та Португалії, а також паралельний аудит України та федеральної землі Гессен (Німеччина). Представлені матеріали не є репрезентативним оглядом європейської аудиторської практики чи рейтингом готовності держав до надзвичайних ситуацій. Реєстр охоплення матеріалів і посилання на приклади дають змогу читачам знайти відповідні першоджерела.

Практичні інструменти та приклади їх застосування, які наведені в частинах I–III, розроблені на основі узагальненого досвіду учасників і можуть бути адаптовані до відповідної ситуації. Вони не є аудиторськими знахідками щодо конкретної країни, якщо не містять посилання на практичний приклад. Аудиторам слід адаптувати запропоновані підходи з урахуванням повноважень свого ВОА, виду та предмета аудиту, застосовної нормативно-правової бази й доступних аудиторських доказів. Збірник не встановлює універсальної шкали оцінювання рівня зрілості систем, мінімально необхідних обсягів резервів або допустимого часу реагування на надзвичайні ситуації.

Цей **збірник є узагальненням аудиторського досвіду та практичних підходів** і підготовлений у межах діяльності Робочої групи. Він не встановлює вимог до проведення аудитів і **не має статусу офіційних методичних настанов**. Аудитори можуть використовувати наведені приклади та інструменти разом із застосовними стандартами аудиту, настановами INTOSAI з питань управління ризиками катастроф і власною методологією відповідного ВОА. Зовнішні нормативні та методологічні документи, на які містяться посилання у збірнику, наведені для розуміння контексту або як потенційні джерела критеріїв аудиту. Відповідно, їхню застосовність і статус необхідно визначати окремо під час кожного аудиту.

## Практичний путівник

| Завдання аудитора | До якої частини звернутися | Практичний результат |
|---|---|---|
| Зрозуміти предмет аудиту | Частина I | Визначені функції, ризики та взаємозалежності |
| Спланувати аудит | Частина II | Сформульовані мета, питання і критерії аудиту та визначений реалістичний підхід до його проведення |
| Провести аудит і представити його результати | Частина III | Аудиторські знахідки, підтверджені належними доказами, та практично значущі рекомендації |
| Знайти приклад із практики | Частина IV | Відповідні методи, практичний досвід або виявлені обмеження |

# РЕЗЮМЕ

Сучасне середовище ризиків істотно змінює підходи до цивільного захисту. Традиційні природні та техногенні загрози дедалі частіше поєднуються з пандеміями, порушеннями ланцюгів постачання, кібер- та гібридними загрозами, ризиками для критичної інфраструктури, а також безпековими і воєнними викликами. За таких умов зростає значення цивільного захисту як складової системи національної стійкості, що охоплює не лише реагування на надзвичайні ситуації, а й запобігання їх виникненню, забезпечення готовності та подолання наслідків.




Цей Компендіум узагальнює результати аудитів, оглядів та інші матеріали ВОА, що стосуються цивільного захисту, кризового управління, готовності до надзвичайних ситуацій і національної стійкості. Представлені матеріали охоплюють широкий спектр питань: від оцінки систем цивільного захисту загалом до управління стратегічними резервами, безпеки постачання, захисту критичної інфраструктури, функціонування систем екстреного зв'язку, готовності населення, цивільної оборони, протидії природним і кліматично зумовленим катастрофам та забезпечення безперервності життєво важливих послуг.

Матеріали ВОА засвідчують важливу зміну власне у підході до аудиту цієї сфери. У багатьох випадках предметом оцінки стає не окрема установа чи конкретний захід, а здатність системи загалом функціонувати в умовах кризи. Це потребує аналізу розподілу повноважень, міжвідомчої координації, якості оцінювання ризиків, реалістичності планів, достатності ресурсів, спроможності підтримувати критично важливі функції та забезпечувати узгоджені дії різних рівнів державного управління. Досвід аудитів показує, що формальна наявність планів, визначених повноважень або процедур не гарантує фактичної готовності до надзвичайної ситуації.

Особливістю аудиту у сфері цивільного захисту є також його перспективний характер. На відміну від підходу, за якого оцінюються переважно наслідки вже реалізованих ризиків, у цій сфері насамперед важливо встановити слабкі місця до настання кризи. Ризик-орієнтований аудит готовності дає змогу оцінити, чи відповідають наявні ресурси, інституційні механізми та управлінські рішення потенційним сценаріям і чи має держава достатню спроможність діяти в умовах значного порушення нормального функціонування.

За результатами аналізу матеріалів можна встановити такі типові проблеми, виявлені за результатами аудитів, як нечіткий або фрагментарний розподіл відповідальності, недостатня міжвідомча координація, невідповідність між формальним плануванням і реальною операційною готовністю, недоліки у формуванні та управлінні матеріальними резервами, недостатнє фінансування окремих заходів із забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій, фрагментарність та неоднорідність інформації, слабкість механізмів моніторингу та оцінювання результативності, а також необхідність краще враховувати нові і взаємопов'язані ризик.

Водночас матеріали демонструють, що аудит може мати суттєвий системний вплив. Рекомендації ВОА сприяють удосконаленню законодавства і стратегічного планування, уточненню ролей і відповідальності, покращенню кризового управління, координації, підготовки і забезпечення ресурсами, розвиткові систем попередження та інформування населення, а також підвищенню уваги органів влади до питань готовності та стійкості. В окремих випадках результати аудитів стали підставою для створення або посилення інституційних механізмів кризового управління, впровадження нових інформаційних інструментів і додаткових заходів із захисту населення.

Проведення аудитів у цій сфері пов'язане зі специфічними викликами. Цивільний захист має міжсекторальний характер, охоплює значну кількість установ і рівнів управління, водночас інформація з цих питань часто розпорошена між різними органами. Окремі аудити потребують роботи з чутливою або секретною інформацією. Крім того, аудиторам необхідно оцінювати те, що ще не відбулося, спроможність системи діяти в можливій кризовій ситуації. Для подолання цих викликів ВОА поєднують нормативний та системний аналіз, інтерв'ю, опитування, перевірку даних із різних джерел, порівняльний аналіз міжнародного досвіду, аналіз реальних криз як тестів на стійкість, а також ризик-орієнтований і міждисциплінарний підходи.

Матеріали Компендіуму також підтверджують значний потенціал співпраці між ВОА. Найбільш корисними форматами учасники вважають координовані та паралельні аудити, методологічні семінари, обмін досвідом, експертну підтримку, спільні бази аудиторських питань, критеріїв, висновків і рекомендацій, а також розроблення практичних інструментів для оцінки готовності та стійкості. Особливу цінність така співпраця має у разі виявлення транскордонних і спільних ризиків, де національні системи взаємопов'язані, а окремі загрози не обмежуються державними кордонами.

Загалом результати, представлені в Компендіумі, свідчать про поступову трансформацію ролі державного аудиту: від оцінювання реагування після настання певних подій до оцінювання готовності та національної стійкості до того, як ці ризики матеріалізуються. Такий підхід дає змогу ВОА не лише виявляти недоліки, а й сприяти зміцненню здатності держави та суспільства передбачати кризи, готуватися до цих викликів, ефективно реагувати та відновлюватися.

# I РОЗУМІННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

## 1. Предмет та межі дослідження

**Цивільний захист** передбачає систему заходів, спрямованих на зниження ризиків виникнення катастроф і захист населення в разі надзвичайних ситуацій, і включає такі напрями, як **запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення готовності до них, реагування та відновлення після їх виникнення**. Національна стійкість є більш широким поняттям, що характеризує здатність державних інституцій, громад і життєво важливих систем протистояти негативним впливам, забезпечувати безперервність виконання критично важливих функцій, адаптуватися до змін та відновлювати свою діяльність. Конкретна термінологія та розмежування сфер цивільного захисту, цивільної оборони, безпеки постачання й кризового управління відрізняються залежно від країни.

Під час визначення предмета аудиту **предмет дослідження слід визначати з огляду на суспільно значущу мету та механізми її досягнення**, які підлягають оцінюванню. Зокрема, аудит резервів може спрямовуватись на оцінювання наявності та спроможності своєчасно доставляти товари першої необхідності, аудит системи оповіщення населення — на з'ясування того, чи отримують люди попередження про небезпеку та чи можуть належно на нього реагувати, аудит безперервності діяльності може охоплювати питання доступності екстреної допомоги або здійснення виплат в умовах порушення роботи систем зв'язку. Таке визначення предмета аудиту через конкретні функціональні завдання є більш корисним, ніж широке оцінювання національної стійкості загалом.

**Представлені у збірнику матеріали охоплюють системи цивільного захисту, екстреного зв'язку та оповіщення, захисні споруди, стратегічні резерви, безпеку постачання, охорону здоров'я, запобігання пожежам і реагування на них, управління небезпечними відходами, адаптацію до зміни клімату, захист фізичної та цифрової інфраструктури, цивільну оборону, а також цивільно-військову взаємодію та підтримку.** Ці напрями взаємопов'язані, проте мають різні цілі та передбачають неоднаковий розподіл повноважень і відповідальності, а отже, перед визначенням обсягу аудиту необхідно з'ясувати зміст цих понять у національному законодавстві та встановити установи, відповідальні за виконання функцій, що досліджуватимуться.

## 2. Мінливе та взаємопов'язане середовище ризиків

**Протягом останніх років суттєво розширилось коло практичних питань, які потребують уваги органів державної влади та аудиторів:** порушення, спричинені пандемією, можуть призводити до перевантаження системи охорони здоров'я, ускладнення державних

закупівель, перебоїв у роботі транспорту та ланцюгів постачання; цифровізація посилює залежність надання життєво важливих послуг від електропостачання, телекомунікацій та інформаційних систем; небезпечні явища, пов'язані зі зміною клімату, впливають на інфраструктуру, землекористування та населені пункти; безпекові кризи й війна актуалізують питання захисту населення, використання резервів, цивільно-військової взаємозалежності та забезпечення безперервності державного управління.

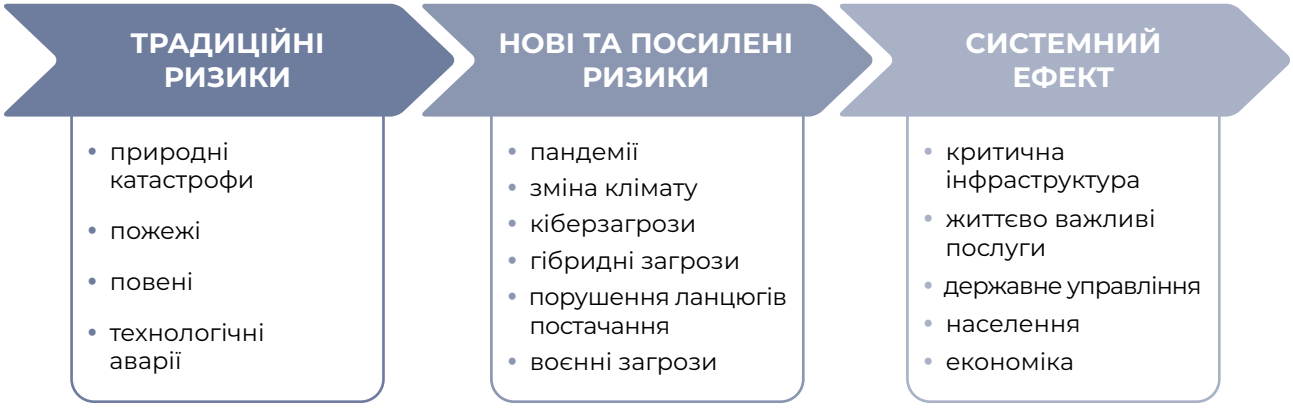



Рис. 1. Середовище ризиків, що змінюється

**Зазначені чинники можуть взаємно посилюватись.** Наприклад, припинення електропостачання може спричинити перебої в роботі засобів зв'язку та платіжних сервісів; повінь може пошкодити дороги, необхідні для доставки матеріальних ресурсів під час надзвичайної ситуації; організація може мати необхідний персонал та обладнання, але не мати можливості їх залучити у виробничий процес. Одночасне виникнення кількох надзвичайних ситуацій може зумовити конкуренцію за ті самі кадрові, транспортні або матеріальні ресурси. Значущість кожної такої взаємозалежності необхідно оцінювати з урахуванням конкретних національних і місцевих умов, а не лише на підставі загального переліку небезпек.

Стратегія Європейського Союзу щодо забезпечення готовності (EU Preparedness Union Strategy), ухвалена у 2025 році, передбачає посилення уваги на рівні державної політики до комплексного врахування різних видів загроз, міжвідомчої співпраці та залучення всього суспільства до забезпечення готовності, а також взаємозв'язок між цивільною та військовою складовими готовності. Стратегія свідчить про формування ширших пріоритетів державної політики, однак запропоновані нею заходи не є автоматично юридично обов'язковими вимогами чи критеріями для кожного аудиту ВОА. Необхідно встановлювати, які саме заходи є застосовними та які вимоги були чинними протягом періоду, охопленого аудитом.

**Сендайська рамкова програма зі зниження ризику лих** є міжнародним орієнтиром щодо розуміння та управління ризиками, інвестування в заходи зі зниження ризиків, забезпечення готовності та відновлення, спрямованого на зменшення вразливості до майбутніх загроз. Аудитори можуть **використовувати цей документ для визначення актуальних питань** аудиту з обґрунтуванням зв'язку обраних орієнтирів із національними повноваженнями та метою аудиту.

| Зміна або взаємозалежність | Питання для розуміння | Потенційні джерела доказів |
|---|---|---|
| Одночасне виникнення кількох небезпечних подій | Чи передбачають плани використання одних і тих же ресурсів для реагування на різні загрози та чи може це спричинити конкуренцію за них | Сценарії реагування, плани кадрового забезпечення та залучення ресурсів |
| Залежність від цифрових технологій | Чи може надання життєво важливих послуг продовжуватися в разі недоступності інформаційних систем, що використовуються у звичайних умовах | Архітектура інформаційних систем, журнали реєстрації збоїв і результати тестування резервних механізмів |
| Вплив зміни клімату | Чи враховують визначені поточні потреби зміни рівня впливу кліматичних загроз | Актуалізовані оцінки ризиків, карти небезпек і рішення щодо інвестицій |
| Порушення функціонування внаслідок безпекових загроз | Чи забезпечена можливість своєчасного прибуття персоналу та доставки необхідних ресурсів до визначених місць | Плани забезпечення доступу, переміщення та безперервності діяльності |

Під час формування розуміння предмета аудиту **необхідно визначити актуальну оцінку ризиків**, суб'єктів, відповідальних за її проведення, припущення, покладені в основу оцінювання, та порядок її оновлення. Слід з'ясувати, чи враховує аналіз ризиків потреби вразливих груп населення, регіональні відмінності, взаємозалежність життєво важливих послуг і можливість одночасного виникнення кількох небезпечних подій.

**Наступний крок — встановити, чи враховані результати оцінювання ризиків під час ухвалення рішень** щодо планування заходів, фінансування та формування необхідних спроможностей. Власне наявність реєстру ризиків не свідчить про фактичне врахування виявлених ризиків під час ухвалення управлінських рішень.

## 3. Від реагування на надзвичайні ситуації до готовності та стійкості

Традиційний підхід до цивільного захисту насамперед передбачав встановлення, наскільки швидко та ефективно держава відреагує на виникнення надзвичайної ситуації. Сучасне розуміння стійкості зміщує акцент на більш ранні етапи: виявлення ризиків, попередження, готовність і забезпечення безперервності функціонування.

Це не зменшує значення ефективного реагування. Навпаки, якість реагування значною мірою визначається рішеннями, ухваленими задовго до настання кризи.

Наявність достатньої кількості ресурсів, резервних каналів зв'язку, альтернативних способів надання послуг, підготовленого персоналу, відпрацьованих планів, систем оповіщення та чіткого механізму координації безпосередньо впливає на здатність держави діяти ефективно в перші години і дні кризи.

Матеріали Компендіуму демонструють, що одним із найбільш важливих питань є розрив між формальною готовністю та реальною операційною спроможністю: розроблений план може бути надто загальним; закріплені законодавством повноваження — залишатися неформалізованими; передбачені резерви — не відповідати фактичним потребам; тестування розроблених альтернативних рішень — не проводитись.

Як наслідок, готовність не може бути оцінена лише шляхом аналізу документів. Важливими є регулярні навчання, практичне тестування, аналіз результатів навчань, перевірка резервних механізмів та подальше усунення виявлених недоліків. Такий висновок прямо випливає з аудиторського досвіду, узагальненого в Компендіумі.

Реальні кризові події також можуть виконувати функцію своєрідного стрес-тесту. Вони показують, чи спрацьовують механізми, передбачені у законодавстві та планах, чи можуть установи обмінюватися інформацією, чи достатні резерви, чи зрозумілий розподіл ролей і чи здатна система швидко адаптуватися до ситуації, яка відрізняється від попередньо передбачених сценаріїв. У матеріалах збірника, зокрема, продемонстровано, як реальна масштабна криза використовувалася для оцінки того, наскільки передбачена законодавством інституційна модель працювала на практиці.

Поступовий перехід від реагування до стійкості (рис. 2) змінює і критерій успіху системи цивільного захисту. Йдеться вже не лише про швидкість ліквідації наслідків, а про те, наскільки вдалося зменшити вплив кризи, уникнути втрати критичних функцій та забезпечити якомога швидше повернення до прийнятного рівня функціонування.




Рис. 2. Поступовий перехід від реагування до стійкості

Це насамперед важливо для систем, від яких залежить усе суспільство. Аудити критичної інфраструктури, наприклад, показують, що порушення електропостачання або передачі даних може мати наслідки для багатьох інших секторів, відповідно, оцінювання готовності має враховувати залежність між системами та альтернативні способи надання послуг.

Отже, **сучасна модель цивільного захисту поступово переходить від питання «як відреагувати» до більш широкого — «як забезпечити, щоб суспільство було готовим, могло продовжувати функціонування та швидко відновитися».**

## 4. Цикл управління надзвичайними ситуаціями

**Запобігання спрямоване на зменшення ймовірності виникнення небезпечних подій або тяжкості їхніх можливих наслідків** і може охоплювати рішення щодо землекористування, створення захисної інфраструктури, підвищення обізнаності населення, управління навколишнім природним середовищем, а також заходи з усунення фізичних і цифрових вразливостей.

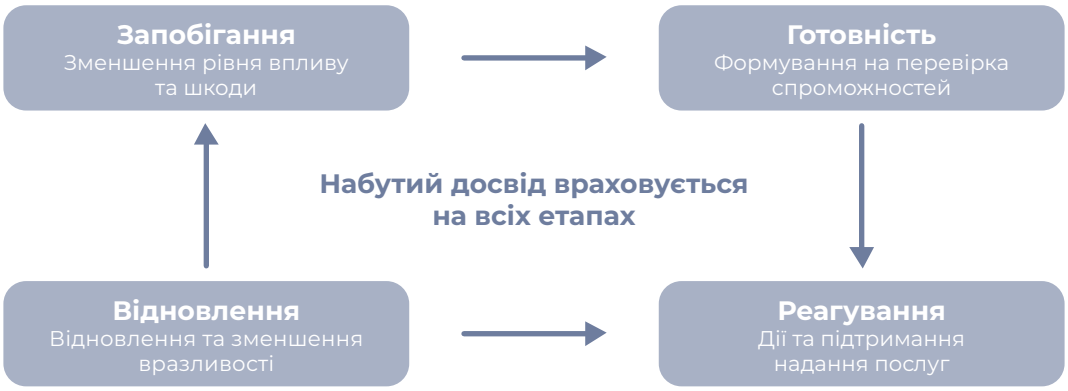



Рис. 3. Цикл управління надзвичайними ситуаціями
з урахуванням набутого досвіду на всіх етапах

**Підготовка передбачає формування спроможності до дій у надзвичайних ситуаціях** шляхом розроблення планів, підготовки персоналу, забезпечення необхідними ресурсами, проведення навчань і тренувань, створення систем оповіщення та резервних механізмів функціонування.

**Реагування охоплює ухвалення рішень і вжиття оперативних заходів** у разі безпосередньої загрози виникнення або фактичного настання надзвичайної ситуації.

**Відновлення спрямоване на відновлення надання послуг та функціонування інфраструктури** й має передбачати врахування набутого досвіду для зменшення вразливості до майбутніх загроз.

**Етапи управління надзвичайними ситуаціями** взаємопов'язані та можуть частково збігатися. Наприклад, резервне електроживлення може одночасно забезпечувати готовність до надзвичайних ситуацій, реагування на них і безперервність діяльності, при цьому планування відновлення може розпочинатися ще до виникнення надзвичайної ситуації.

**Урахування набутого досвіду об'єднує всі етапи циклу:** результати аналізу реальної кризової ситуації, проведених навчань або аудиту мають використовуватися для перегляду оцінок ризиків, удосконалення планів і розвитку необхідних спроможностей. Цикл управління надзвичайними ситуаціями слід використовувати для визначення місця предмета аудиту в загальній системі та встановлення його взаємозв'язків, а не для штучного обмеження кожного аудиту окремим етапом.

Спільний звіт про результати аудиту, проведеного ВОА Іспанії та Португалії, охоплює питання запобігання пожежам і реагування на них. Аудит ВОА Естонії щодо перебоїв у роботі інформаційних систем досліджує можливості надання послуг в альтернативний спосіб та відновлення їх функціонування. Аудит ВОА Фінляндії у сфері безпеки постачання використовує набутий під час пандемії досвід для оцінювання спроможностей в умовах реальних порушень функціонування. Ці приклади демонструють, як під час одного аудиту може виникати потреба в отриманні доказів, що стосуються кількох етапів управління надзвичайними ситуаціями.

Здійснені ВОА аудити засвідчують: **межі між окремими стадіями циклу стають дедалі умовнішими.** Наприклад, резервне електропостачання одночасно є заходом готовності й умовою ефективного реагування; резервний канал передачі даних забезпечує реагування і водночас полегшує відновлення; результати реальної кризи можуть використовуватися для перегляду оцінки ризиків і запобігання подібним наслідкам у майбутньому.

Отже, цикл доцільно розглядати як безперервний процес, а не лише як




**Власне засвоєння уроків поєднує завершення одного циклу з початком наступного.** Досвід реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їхніх наслідків, а також результати навчань, випробувань резервних систем і аудитів мають використовуватися для вдосконалення законодавства, планів, розподілу відповідальності, ресурсного забезпечення та практичних процедур.

Як наслідок, **проведені ВОА аудити дають можливість оцінити не лише окремі заходи на різних етапах управління надзвичайними ситуаціями, а й зв'язки між ними. Здатність системи забезпечити послідовність від оцінювання ризику і готовності до реагування, відновлення та врахування отриманих уроків є одним із ключових показників її стійкості.**

## 5. Шість ключових спроможностей як аналітична основа

Матеріали, покладені в основу збірника, визначають **шість взаємопов'язаних спроможностей: прогнозувати загрози, забезпечувати готовність, захищати, реагувати, підтримувати виконання життєво важливих функцій, відновлюватися та враховувати набутий досвід,** що становлять практичну аналітичну основу для оцінювання того, які функції повинна виконувати відповідна система. Водночас ці спроможності не є окремим видом аудиту, обов'язковою системою бального оцінювання чи заміною чотириетапного циклу управління надзвичайними ситуаціями.

Цикл характеризує етапи управління, тоді як система спроможностей допомагає визначити функції, реалізація яких може охоплювати декілька етапів.

| Спроможність | Ключове питання щодо функціонування | Приклади аудиторських доказів |
|---|---|---|
| Прогнозувати загрози | Чи забезпечене належне розуміння актуальних ризиків та взаємозалежностей | Оцінки ризиків і докази їх використання під час ухвалення рішень |
| Забезпечувати готовність | Чи готові плани, персонал і ресурси до залучення в разі потреби | Плани, документи щодо підготовки персоналу, результати навчань і заходи з усунення виявлених недоліків |
| Захищати | Чи забезпечують ужиті заходи зменшення впливу загроз і вразливості | Результати перевірок, заходи із захисту та показники охоплення ними |
| Реагувати | Чи можуть ухвалюватися необхідні рішення, а допомога надаватися своєчасно | Документи щодо приведення сил і засобів у готовність та хронологія заходів реагування |
| Підтримувати виконання життєво важливих функцій | Чи може продовжуватися надання необхідних послуг в умовах порушення нормального функціонування | Показники рівня надання послуг і результати перевірки ефективності резервних механізмів |
| Відновлюватися та враховувати набутий досвід | Чи відновлюється надання послуг і чи реалізуються заходи з урахуванням набутого досвіду | Документи щодо відновлення, внесені зміни та результати повторних перевірок |

**Для досягнення мети аудиту необхідно обирати ті спроможності, оцінювання яких є суттєвим для відповіді на визначені аудиторські питання.**

Наприклад, під час аудиту захисних споруд питання щодо їх місткості, доступності, оповіщення населення та організації використання можуть мати більше значення, ніж довгострокове відновлення. Водночас аудит критично важливих послуг може потребувати комплексного дослідження заходів захисту, функціонування резервних механізмів, відновлення діяльності та спільних залежностей.

Рішення про включення до обсягу аудиту суміжних спроможностей або їх виключення необхідно належно обґрунтовувати й документувати.

## 6. Розуміння розподілу відповідальності та взаємозалежностей

Забезпечення цивільного захисту зазвичай передбачає взаємодію міністерств, аварійно-рятувальних та інших служб реагування, регіональних і місцевих органів влади, операторів інфраструктури, приватних постачальників і громадських організацій.

Під час аналізу формально визначеного розподілу повноважень необхідно також досліджувати права щодо ухвалення рішень, інформаційні потоки, фінансування та механізми оперативного забезпечення.

Важливо встановити, хто несе загальну відповідальність за досягнення кінцевого результату, хто безпосередньо виконує кожне завдання та хто повинен діяти в разі, якщо встановлені механізми не спрацьовують.

У матеріалах ВОА Литви карти взаємодії та матриці розподілу відповідальності представлені як корисні інструменти для розуміння взаємозв'язків між учасниками. Аудит ВОА Латвії демонструє важливість дослідження системи цивільного захисту на міжвідомчому рівні та різних рівнях державного управління.

Такі інструменти дають змогу виявляти прогалини або дублювання функцій. Водночас нечіткість схематичного відображення взаємодії є підставою для подальшого дослідження, а не безпосереднім доказом недоліків у фактичному функціонуванні системи.

| Функція або управлінське рішення | Інформація, яку необхідно встановити щодо кожного відповідального суб'єкта | Що необхідно перевірити на ключових етапах взаємодії |
|---|---|---|
| Оцінювання ризиків і планування | Відповідальний суб'єкт, порядок затвердження, обов'язки щодо оновлення та джерела інформації | Чи надходить актуалізована інформація про ризики до суб'єкта, відповідального за планування |
| Приведення в готовність і координація | Умови початку дій, повноваження щодо ухвалення рішень і порядок спрямування питань на вищий рівень управління | Хто ухвалює рішення та здійснює необхідні дії в разі недоступності уповноваженого суб'єкта |
| Залучення та використання ресурсів | Відповідальний за зберігання ресурсів, постачальник, перевізник та отримувач | Чи забезпечується своєчасна доставка ресурсів відповідно до поданих заявок |
| Безперервність надання послуг | Оператор, критичні залежності та відповідальний за резервні механізми | Чи визначено спільні залежності та чи перевірено їх вплив на функціонування послуг |
| Усунення недоліків і врахування набутого досвіду | Відповідальний виконавець, строк виконання заходів і порядок перевірки результатів | Чи виконано коригувальні заходи та чи забезпечили вони очікувані результати |

Карту розподілу відповідальності слід формувати на основі законодавства, планів, угод і результатів обговорень із відповідальними суб'єктами, після чого необхідно підтвердити, як установлені механізми функціонують на практиці.

Особливу увагу варто приділяти порядку винесення проблемних питань на розгляд керівництва вищого рівня управління в разі невиконання завдань, недоступності постачальників або виникнення конкуренції за обмежені ресурси.

Під час дослідження цивільно-військової взаємодії необхідно встановити, які саме відомості та ресурси можуть бути предметом аудиторського дослідження з урахуванням повноважень ВОА та встановлених вимог щодо захисту інформації.

## 7. Розуміння взаємозв'язку між ресурсами та результатами

Забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій потребує належних кадрових, технічних, матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів, відповідних об'єктів інфраструктури, а також договірних механізмів залучення додаткових ресурсів.

Важливе значення має не лише кількість ресурсів, а й місця їх розташування, технічний стан, належне утримання, можливість транспортування, доступність в умовах порушення нормального функціонування та професійна підготовка персоналу, який їх використовує.

Окремі спроможності мають важливе значення навіть за умови їх рідкісного практичного застосування. Зокрема, низький рівень використання резервів не свідчить про неефективність управління ними.

Під час аудиту необхідно встановити причинно-наслідковий зв'язок між використаними ресурсами, виконаними заходами та очікуваними результатами.

Наприклад, у разі створення захисних споруд бюджетні видатки забезпечують фінансування їх будівництва або пристосування наявних об'єктів. Завершення відповідних робіт має забезпечити створення придатних до використання та доступних місць для укриття. Своєю чергою, наявність таких місць сприяє захисту населення лише за умови, що люди можуть своєчасно дістатися до них і скористатися ними.

У разі формування резервів закупівлі забезпечують створення матеріальних запасів. Належне утримання цих запасів та функціонування механізмів їх доставки створюють передумови для своєчасного постачання необхідних ресурсів, що сприяє безперервному виконанню життєво важливих функцій.

Під час аудиту **слід перевіряти ті ланки цього причинно-наслідкового зв'язку, які відповідають його меті** без ототожнення завершення окремого заходу з досягненням кінцевого результату.

За результатами аудиту у сфері освіти, представленого ВОА України, станом на кінець 2023 року було завершено реалізацію 192 із 309 проєктів облаштування укриттів. Водночас із запланованих 93 400 нових місць в укриттях фактично створено лише 22 800. Крім того, понад 1,134 млн учнів і працівників закладів освіти, або 33 відс., не мали доступу до укриттів.

Ці показники характеризують різні етапи досягнення результатів і не можуть використовуватися як взаємозамінні.

Необхідно визначати, яка інформація доступна для оцінювання цих взаємозв'язків, а також встановлювати обмеження щодо її повноти, достовірності та зіставності.

Несформованість бази даних про потреби, неповний розподіл витрат або застосування неузгоджених визначень можуть негативно впливати як на якість управлінських рішень, так і можливість проведення аудиту.

У такому разі необхідно встановити, які саме управлінські рішення або результати неможливо достовірно оцінити на підставі наявної інформації та які альтернативні аудиторські докази можуть бути використані для усунення цих обмежень.

# II РОЛЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ АУДИТУ ТА ПЛАНУВАННЯ АУДИТУ

## 1. Роль вищих органів аудиту та превентивне значення аудиту

Вищі органи аудиту здійснюють незалежний контроль за виконанням органами державної влади покладених на них обов'язків та використанням публічних ресурсів у межах визначених повноважень. У сфері цивільного захисту та національної стійкості ВОА можуть оцінювати, чи враховуються результати аналізу ризиків під час ухвалення управлінських рішень, чи забезпечена належна взаємодія між відповідальними установами, чи придатні наявні спроможності для практичного застосування та чи використовують органи влади набутий досвід для вдосконалення своєї діяльності. Результати таких аудитів забезпечують парламент і громадськість доказовою інформацією, необхідною для оцінювання діяльності відповідальних органів та забезпечення їхньої підзвітності.

**Аудит може мати важливе превентивне значення**, оскільки дає змогу своєчасно виявляти наявні недоліки, коли відповідальні органи ще мають можливість їх усунути та запобігти негативним наслідкам. Водночас це не означає, що ВОА повинен перебирати функції кризового управління, розробляти оперативні плани або попередньо погоджувати управлінські рішення. Аудиторські рекомендації мають бути спрямовані на поліпшення результатів діяльності та вдосконалення відповідних механізмів без покладання на ВОА відповідальності за вибір конкретних оперативних рішень.

**Питання готовність до надзвичайних ситуацій найчастіше досліджується в межах аудиту діяльності (ефективності).** Аудит відповідності передбачає оцінювання дотримання застосовних вимог законодавства та інших обов'язкових приписів, а фінансовий аудит — перевірку фінансової звітності відповідно до застосовної концептуальної основи фінансового звітування. Результати цих видів аудиту можуть доповнювати один одного, однак кожен аудит повинен мати власну мету, обсяг, критерії та основу для звітування. Стійкість є предметом і аспектом аудиторського дослідження, а не окремим видом аудиту.

**Настанова INTOSAI GUID 5330** охоплює особливості проведення аудитів до, під час і після катастроф, зокрема питання готовності, надання допомоги, контролю та відновлення. Цей збірник містить практичні приклади з ширшого кола питань забезпечення стійкості та має використовуватися разом із відповідними стандартами аудиту й методологією ВОА.

**Аудиторська практика у сфері цивільного захисту свідчить, що роль ВОА поступово виходить за межі перевірки законності та використання публічних ресурсів. Особлива цінність діяльності ВОА полягає у незалежному оцінюванні того, наскільки держава спроможна управляти суттєвими ризиками, забезпечувати координацію між відповідальними суб'єктами, підтримувати критично важливі функції та діяти в умовах кризи.**

**Найбільший ефект досягається тоді, коли аудит поєднує системний погляд, ризик-орієнтований підхід, оцінювання фактичної готовності та подальший контроль за впровадженням рекомендацій**. Такий підхід дає змогу виявляти не лише окремі недоліки, а й їх першопричини — нечіткий розподіл повноважень, слабку координацію, недостатність ресурсів, формальність планування, вразливість критичних послуг або нерозроблення дієвих механізмів реагування.

**Особливого значення набуває перспективний характер аудиту.** У сфері цивільного захисту оцінка, проведена лише після реалізації ризику, часто є запізнілою, і завдання ВОА полягає у тому, щоб завчасно оцінювати, чи відповідають наявні спроможності потенційним загрозам і чи здатні плани, ресурси та механізми координації працювати в реальній кризі.

Водночас реальний внесок аудиту визначається не фактом надання рекомендацій, а тим, чи спричиняють вони зміни у законодавстві, плануванні, фінансуванні, інституційній координації, готовності населення та функціонуванні критично важливих систем. Саме тому подальший контроль та оцінювання аудиторського впливу мають бути невід'ємною частиною роботи ВОА.

Отже, еволюцію ролі ВОА у сфері цивільного захисту можна узагальнити так:




**ВОА не підміняють органи, відповідальні за цивільний захист і кризове управління. Їх роль полягає у тому, щоб незалежно і своєчасно визначити, де система є вразливою, чому виникають ці вразливості, наскільки вони суттєві та чи вживаються достатні заходи для їх усунення. Такий підхід робить державний аудит важливим елементом зміцнення цивільного захисту та національної стійкості.**

## 2. Вибір важливої та придатної для аудиту теми

**Вибір теми аудиту слід розпочинати з визначення суспільно значущої проблеми** або суттєвої вразливості та оцінювання потенційної користі від її незалежного дослідження.

Обсяг видатків є одним із чинників, які необхідно враховувати, проте навіть незначне фінансування може забезпечувати виконання критично важливої функції, порушення якої матиме серйозні наслідки.

Під час визначення пріоритетності теми **необхідно оцінювати потенційний вплив проблеми на населення та надання послуг**, відомі недоліки, зміни, що відбуваються у відповідній сфері, результати попередніх аудитів, а також можливість досягнення позитивних змін завдяки своєчасному наданню аудиторських рекомендацій.

**Пріоритезація тем аудитів також потребує оцінювання можливості їх практичного проведення.** Необхідно встановити, чи належить предмет дослідження до повноважень ВОА, чи можливо визначити належні критерії та отримати достатні й прийнятні аудиторські докази, чи є фахівці з необхідними компетентностями та чи можна завершити аудит у строки, які забезпечать актуальність його результатів.

**Слід документально обґрунтувати, чому обрана тема заслуговує на увагу порівняно з іншими можливими напрямами аудиту.** Не варто обирати тему лише з огляду на її формальну належність до широкого поняття, такого як національна стійкість.

| Чинник оцінювання | Інформація та докази, які слід отримати | Очікуваний результат оцінювання для вибору теми |
|---|---|---|
| Суспільна значущість | Масштаби впливу загроз, чисельність населення, якого вони можуть стосуватися, та значущість життєво важливих функцій | Обґрунтування необхідності незалежного дослідження відповідної проблеми |
| Наявність виявлених проблем | Інформація про надзвичайні події, результати навчань, попередні аудиторські знахідки та незавершені зміни | Визначення ознак проблем, які потребують подальшого дослідження |
| Можливість досягнення поліпшень | Інформація про управлінські рішення, які планується ухвалити, та строки реалізації відповідних заходів | Оцінювання можливості впливу результатів аудиту на досягнення практично значущих змін |
| Можливість проведення аудиту | Повноваження ВОА, наявність критеріїв аудиту, доступ до інформації, даних і необхідних фахівців | Визначення можливості сформулювати достовірні та належно обґрунтовані висновки |

ВОА Фінляндії вказує на обмежене охоплення питань цивільного захисту аудитами та визначає безпеку постачання й кібербезпеку як актуальні напрями аудиторських досліджень. ВОА Норвегія відносить питання оборони, громадської безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій до пріоритетних напрямів аудиторської діяльності.

Досвід ВОА цих країн демонструє **відмінності у вихідних умовах і пріоритетах цих установ, однак не означає, що кожен ВОА повинен формувати свою річну програму аудитів за подібним підходом.**

## 3. Де зосереджена аудиторська увага

Проведені аудити мають різний тематичний масштаб: одні зосереджені на конкретній функції або об'єкті, інші — охоплюють кілька взаємопов'язаних спроможностей, а окремі — систему цивільного захисту загалом (табл. 1).

Таблиця 1. Аудиторське охоплення основних спроможностей стійкості

| Країна ВОА / аудит | Передбачати | Готуватися | Захищати | Реагувати | Підтримувати функціонування | Відновлюватися та навчатися |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Чеська Республіка — Державні кошти, призначені для підготовки та забезпечення системи захисту населення | ○ | ● | ● | ● | ○ | — |
| Естонія — Захист об'єктів електропостачання | ● | ● | ● | — | ● | ○ |
| Естонія — Функціонування критичних послуг у разі порушення передачі даних | ● | ● | ○ | ● | ● | ● |
| Латвія — Планування та готовність національної системи цивільного захисту | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Португалія — Аудит спеціальної системи боротьби з лісовими пожежами (DECIR) | ○ | ● | ● | ● | — | — |
| Іспанія та Португалія — Заходи боротьби з опустелюванням та запобігання і гасіння пожеж на Піренейському півострові | ● | ● | ● | ● | — | ○ |
| Норвегія — Захист портових об'єктів для забезпечення суспільної безпеки | ● | ● | ● | — | ● | — |
| Норвегія — Концепція тотальної оборони в умовах безпекової кризи та війни | ○ | ● | ● | ● | ● | — |
| Норвегія — Координація органами влади заходів цифрової безпеки в цивільному секторі | ○ | ● | ● | ● | ● | ● |
| Норвегія — Дії органів влади щодо адаптації інфраструктури та забудованих територій до зміни клімату | ● | ● | ● | — | ○ | — |
| Норвегія — Огляд роботи Норвезького управління водних ресурсів та енергетики щодо IT-безпеки в електропостачанні | ● | ● | ● | ● | ● | ○ |
| Норвегія — Продовольча безпека та готовність у сільсько-господарському секторі | ● | ● | ○ | — | ● | — |

| Країна ВОА / аудит | Передбачати | Готуватися | Захищати | Реагувати | Підтримувати функціонування | Відновлюватися та навчатися |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Литва — Готовність установ до реагування на надзвичайні ситуації | ● | ● | ○ | ● | ○ | ● |
| Литва — Модернізація системи оповіщення населення, розвиток споруд колективного захисту та укриттів | — | ● | ● | ○ | — | — |
| Литва — Підготовка громадян Литовської Республіки до цивільного опору | ○ | ● | ● | ● | ○ | — |
| Литва — Формування, накопичення та управління державним резервом | ○ | ● | — | ○ | ● | — |
| Литва — Забезпечення стійкості системи охорони здоров'я в надзвичайних ситуаціях | ○ | ● | ● | ● | ● | ● |
| Фінляндія — Безпека постачання та її забезпечення під час пандемії COVID-19 | ○ | ● | — | ● | ● | ● |
| Болгарія — Управління небезпечними відходами | ○ | ○ | ● | — | — | — |
| Республіка Молдова — Управління екстреними викликами через єдиний номер 112 | — | ● | — | ● | ● | — |
| Республіка Молдова — Реалізація стратегічних заходів у відповідь на зміну клімату (ЦСР 13) | ● | ● | ● | — | ○ | — |
| Швеція — Управління центральним урядом розбудовою цивільної оборони | ○ | ● | ● | ● | ● | ● |
| Україна — Цивільний захист у закладах загальної середньої освіти | ○ | ● | ● | ● | ● | — |

● — спроможність безпосередньо та суттєво охоплена аудитом;
○ — спроможність охоплена частково або як допоміжний аспект;
— — спроможність не була суттєвим предметом аудиту.

**Аудиторська увага найбільше спрямовується на готовність**, адже на цьому етапі ВОА можуть завчасно виявити вразливості, не очікуючи фактичної катастрофи.

Дедалі більше аудитів охоплюють кілька функцій і оцінюють **взаємозалежності між спроможностями**. Наприклад, захист порту одночасно є питанням критичної інфраструктури, безпеки постачання, кібербезпеки і національної готовності; державний резерв — питанням ресурсів, логістики, реагування і безперервності; тотальна оборона — питанням цивільної готовності, критичних послуг та цивільно-військової взаємодії.

## 4. Масштаб аудиту: від окремого об’єкта до системи

Ще однією характерною рисою аудитів є різний **масштаб аудиторського оцінювання**.




Проведені аудити умовно можна поділити на три рівні.

**Перший рівень — окремий механізм / процес або об’єкт.**

Прикладами є аудити, що стосуються укриття, системи 112, державного резерву, конкретних об’єктів електропостачання або портової інфраструктури.

**Другий — сектор або критично важлива функція.**

Це аудити щодо охорони здоров’я, енергетичної безпеки, продовольчої готовності, пожежної безпеки, цифрової безпеки та безпеки постачання.

**Третій — система загалом.**

Такий підхід охоплює кризове управління, цивільний захист, цивільну оборону або тотальну оборону й оцінює взаємодію різних секторів і рівнів управління.

Найбільш наочно системний підхід простежується в аудиті ВОА Латвії, де оцінювалися не лише міністерство внутрішніх справ і державна пожежно-рятувальна служба, але й муніципалітети, органи охорони здоров’я, природоохоронні та інші установи, залучені до системи цивільного захисту.

Подібний підхід використано в аудиті тотальної оборони, проведеному ВОА Норвегії, який охоплював центральні органи влади, регіональний рівень, муніципалітети, військові структури та організації, відповідальні за критичну інфраструктуру і життєво важливі послуги.

## 5. Часова перспектива: від постфактуму до аудиту майбутньої готовності

Аудити у сфері цивільного захисту різняються не лише предметом і масштабом, а й часовою перспективою. Частина з них оцінює вже реалізовані події та дії органів влади, інші — стан готовності, а найбільш перспективно орієнтовані аудити спрямовані на те, щоб встановити, чи відповідають наявні спроможності ризикам, які можуть виникнути в майбутньому.

Умовно можна виокремити три взаємопов'язані підходи:




Частина з них має **ретроспективний характер** — аудити ґрунтуються на досвіді, набутому під час криз, надзвичайних ситуацій або значних порушень нормального функціонування. Реальна подія є своєрідним тестом системи, що дає змогу оцінити фактичну координацію, достатність ресурсів, оперативність реагування, стійкість критичних функцій і те, чи відповідали реальні дії формально затвердженим планам.

Наприклад, пандемія COVID-19 стала важливим джерелом доказів для аудитів, проведених ВОА Фінляндії, Литві та Латвії, і дала змогу оцінити, як системи працювали в умовах реального масштабного навантаження.

Показовим прикладом є досвід Латвії, де пандемія COVID-19 фактично стала стрес-тестом для національної моделі цивільного захисту і кризового управління. Аудит показав, що передбачена законодавством модель застосовувалася лише частково, а в умовах реальної кризи створювалися додаткові координаційні механізми.

Подібно як фактична криза розглядалась пандемія і в аудитах, проведених ВОА Фінляндії та Литви. У Фінляндії перевірялося забезпечення безпеки постачання під час COVID-19 у сферах охорони здоров'я, транспорту і логістики, продовольства та критичного виробництва. У Литві пандемія стала підставою для оцінювання стійкості системи охорони здоров'я, включаючи спроможність одночасно реагувати на кризу та підтримувати безперервність основних медичних послуг.

Інша група аудитів досліджувала питання **стану готовності.**

**Ключовим** для цієї групи аудитів **є не аналіз минулої події, а оцінювання стану готовності.** У центрі уваги — плани, ресурси, резерви, навчання, інфраструктура, системи оповіщення, альтернативні механізми функціонування та практична спроможність органів влади діяти у разі реалізації ризику.

Саме так побудований аудит ВОА Естонії щодо захисту об'єктів електропостачання. Аудит **не мав традиційно визначеного періоду, оскільки метою було оцінити стан готовності критично важливих енергетичних об'єктів до фізичних атак.**

Подібну логіку має аудит модернізації системи оповіщення та розвитку укриттів, проведений ВОА Литви, де оцінювалися поточна спроможність попередити населення про небезпеку, наявність і готовність захисних споруд, а також заплановані заходи з їх розвитку.

До цієї ж групи належить аудит готовності установ Литви до реагування на надзвичайні ситуації, який спрямовувався на оцінювання того, чи чітко розподілені ролі, чи належно визначені високі та дуже високі ризики, чи охоплені вони планами реагування і чи перевіряються спроможності через навчання.

Третя група аудитів, спрямована на **перспективу, досліджувала питання**, чи відповідають наявні спроможності майбутнім ризикам. Тут предметом оцінювання є не лише поточна готовність, а й те, чи враховує система зміну середовища загроз, нові взаємозалежності та довгострокові ризики.

Такий підхід характерний для аудитів з питань кліматичної адаптації, кібербезпеки, цивільної оборони, тотальної оборони та безпеки постачання. Наприклад, аудит адаптації інфраструктури до зміни клімату, проведений ВОА Норвегії, оцінював, як органи влади здійснюють підготовку будівель, доріг, залізниці та прибережної інфраструктури до довгострокових змін, пов'язаних з опадами, повенями та підвищенням рівня моря.

Аудит розбудови цивільної оборони, проведений ВОА Швеції, досліджував, чи забезпечує державне управління створення спроможностей, необхідних для захисту населення, безперервності критичних функцій, підтримання постачання та підтримки військової оборони в умовах можливого збройного нападу або війни.

ВОА Норвегії під час аудиту тотальної оборони також оцінював не лише наявні механізми, а й здатність цивільних органів, муніципалітетів і критичної інфраструктури підтримувати військові потреби у разі майбутньої безпекової кризи або війни.

Спрямованість на перспективу чітко простежується і в аудитах цифрової безпеки та IT-безпеки енергетики. ВОА оцінювали, чи достатньо швидко державні органи адаптуються до змін у характері кіберзагроз, чи оновлюють плани, навчання, механізми обміну інформацією та резервні рішення.

Ця зміни **не свідчать про втрату ретроспективними аудитами значення.** Навпаки, досвід реальних криз залишається важливим джерелом доказів. Водночас **найбільша додана вартість аудиту у сфері цивільного захисту виникає тоді, коли висновки з минулих подій використовуються для оцінювання поточної готовності та майбутньої стійкості.**

Саме це відрізняє аудит стійкості від традиційного контролю постфактум: мета контрольного заходу — не лише пояснити, чому система не спрацювала належно у минулому, а й завчасно визначити, чи здатна вона витримати наступну кризу, навіть якщо її точний характер ще невідомий.

## 6. Узгоджене визначення обсягу та строків проведення аудиту

**Доцільно розглядати три основні варіанти визначення обсягу аудиту**: дослідження конкретного механізму або об'єкта, окремого сектору чи життєво важливої функції, а також взаємозв'язків у межах більш широкої системи.

Обсяг аудиту необхідно визначати з урахуванням того, який рівень дослідження потрібен для належного розуміння та пояснення виявленої проблеми.

Наприклад, аудит окремого об'єкта може виявити суттєві недоліки в забезпеченні захисту. Водночас для встановлення причин цих недоліків може знадобитися ширше дослідження національної системи оцінювання ризиків або механізмів міжвідомчого ухвалення рішень.

Розширення обсягу аудиту чи збільшення кількості об'єктів контролю саме собою не гарантує підвищення його результативності та цінності.

| Обсяг аудиту | Доцільний предмет дослідження | Основний ризик під час планування |
|---|---|---|
| Окремий механізм або об'єкт | Захисна споруда, резерв, канал оповіщення або резервна система | Невиявлення причин проблеми, що перебувають поза межами обраного об'єкта |
| Сектор або функція | Безперервність надання медичної чи екстреної допомоги | Неврахування спільних залежностей між системами та установами |
| Система та взаємозв'язки між її складовими | Координація між установами та різними рівнями державного управління | Визначення надмірно широкого обсягу аудиту, що не відповідає доступним доказам і ресурсам |

Під час аудиту також можна поєднувати ретроспективне дослідження подій, оцінювання поточної готовності та аналіз механізмів реагування на майбутні ризики.

Проведення аудиту на етапі реалізації відповідних заходів дає змогу виявляти недоліки до прийняття значних фінансових або інших зобов'язань.

Водночас критерії аудиту мають відповідати вимогам, виконання яких обґрунтовано очікувалося на момент проведення дослідження. Незавершену програму не слід оцінювати так, ніби строки досягнення всіх її кінцевих результатів уже настали.

| Час проведення аудиту | Що може бути предметом оцінювання | Обмеження під час формулювання висновків |
|---|---|---|
| До виникнення надзвичайної ситуації | Поточний стан готовності та перевірені спроможності | Фактичну результативність дій у майбутніх умовах неможливо повністю встановити |
| Під час реалізації заходів | Виконання вимог, передбачених для відповідного етапу | Строки досягнення кінцевих результатів можуть ще не настати |
| Після надзвичайної події | Вжиті заходи та фактично досягнуті результати в реальних умовах | Інформація, отримана після події, не повинна підміняти відомості, доступні на момент ухвалення відповідних рішень |
| Під час моніторингу виконання рекомендацій | Усунення виявлених недоліків і досягнення фактичних поліпшень у функціонуванні системи | Документальне підтвердження виконання заходів саме собою не доводить наявності необхідних спроможностей |

Аудит ВОА Естонії щодо фізичної безпеки об'єктів електроенергетики передбачав оцінювання стану захищеності п'яти об'єктів. Згідно з представленими матеріалами цілеспрямовані аудиторські процедури на місцях виконував один аудитор протягом одного місяця.

У ВОА Литви дослідження систем оповіщення населення та захисних споруд було завершено на етапі попереднього вивчення. Таке рішення ухвалено з огляду на те, що зміни, які вже впроваджувалися, були спрямовані на усунення виявлених проблем, а проведення додаткових аудиторських процедур, за оцінкою аудиторів, навряд чи забезпечило б достатню додаткову цінність.

Ці приклади демонструють різні підходи до визначення спрямованості та строків проведення аудиту, але не є універсальними моделями, які слід застосовувати без урахування конкретних обставин.

Під час визначення обсягу аудиту необхідно чітко встановити географічні межі, установи, функції, період дослідження, сценарії надзвичайних ситуацій та групи населення, які охоплюватиме аудит. Слід також обґрунтувати обмеження доступу до інформації та питання, які не включені до обсягу дослідження.

У разі здійснення міжнародної аудиторської співпраці необхідно заздалегідь визначити зіставні цілі аудиту та узгодити підходи до отримання й оцінювання доказів, перш ніж передбачати формування спільних висновків.

Спільний аудиторський звіт Іспанії та Португалії, а також паралельний аудит України та федеральної землі Гессен (Німеччина) демонструють різні форми такої співпраці.

## 7. Визначення мети, питань аудиту та відповідних складових концепції «3E»

**Мета аудиту має чітко визначати, що саме необхідно оцінити та з яким очікуваним результатом пов'язане таке оцінювання.** Питання аудиту повинні деталізувати його мету на окремі складові, на які можна надати обґрунтовані відповіді, але не перетворюватись на вичерпний перелік усіх функцій, які виконує організація у сфері цивільного захисту.

Послідовність питань аудиту може мати на меті з'ясувати, чи визначені актуальні потреби, чи відповідають наявні спроможності цим потребам та чи забезпечують проведення перевірок і вжиття коригувальних заходів підтримання належного рівня спроможностей.

Наприклад, метою аудиту може бути оцінювання того, чи забезпечують установлені механізми доступність і своєчасність надання екстреної допомоги в умовах порушення роботи систем зв'язку. Питання аудиту можуть стосуватися рівня надання послуг і відповідних залежностей, достатності та перевірки альтернативних механізмів функціонування, а також реагування керівництва на виявлені недоліки.

Для відповіді на такі питання необхідні докази фактичного функціонування послуг, а не лише підтвердження наявності плану забезпечення безперервності діяльності.

| Складова концепції «3E» | Приклад питання аудиту | Відповідні аудиторські докази |
|---|---|---|
| Економність (Economy) | Чи придбано належні ресурси за обґрунтованою вартістю | Технічні характеристики, якість, вартість ресурсів та альтернативні варіанти їх закупівлі |
| Продуктивність (Efficiency) | Чи забезпечують механізми залучення та використання ресурсів надання необхідних послуг без затримок і дублювання, яких можна уникнути | Дані про використання ресурсів, строки надання послуг, пропускну спроможність і зіставні умови |
| Результативність (Effectiveness) | Чи забезпечують наявні спроможності необхідний рівень захисту або безперервності діяльності | Показники охоплення, фактичні результати надання послуг, результати навчань та реагування на реальні надзвичайні події |

Складові економності, продуктивності та результативності необхідно обирати з урахуванням мети аудиту й можливості отримання відповідних доказів. Не слід формально застосовувати всі три складові до кожної аудиторської знахідки.

Використання коштів в обсязі, меншому за передбачений бюджетом, не доводить економності, придбання більшої кількості ресурсів не підтверджує продуктивності, а затвердження плану не свідчить про результативність.

Готовність до надзвичайних ситуацій можна оцінювати ще до виникнення кризи, використовуючи обґрунтовані показники спроможностей і результати їх перевірки. Водночас необхідно пояснювати обмеження щодо можливості прогнозування фактичної діяльності системи в умовах майбутньої надзвичайної ситуації на основі таких показників.

## 8. Визначення належних критеріїв аудиту

**Критерії аудиту визначають стан або результат, з яким порівнюватимуться отримані аудиторські докази.** Для кожного критерію необхідно встановити його джерело, зміст, сферу поширення, період дії та застосовність до предмета аудиту.

Основою для формування критеріїв можуть бути відповідні нормативно-правові акти, затверджені плани, договори та встановлені вимоги до рівня надання послуг.

Технічні стандарти, результати наукових досліджень і міжнародні методичні настанови можуть бути корисними у разі, коли національні вимоги недостатньо чітко визначають очікувані характеристики функціонування відповідної системи.

Під час аудиту діяльності (ефективності) критерії мають відповідати його меті та забезпечувати обґрунтовану основу для оцінювання. Їх доцільно обговорювати з об'єктом контролю, але відповідальність за остаточний вибір критеріїв несе аудитор.

Особливу увагу необхідно приділяти обґрунтуванню кількісних порогових значень і якісних оцінок, насамперед у разі нормативної невизначеності орієнтирів. [R2]

| Потенційне джерело критеріїв | Що необхідно встановити перед застосуванням | Приклад використання під час аудиту |
|---|---|---|
| Закон або інший нормативно-правовий акт | Застосовність вимог, період їх дії та відповідальність суб'єкта | Встановлені вимоги до організації оповіщення населення або формування резервів |
| Затверджена політика або план надання послуг | Статус документа, очікуваний результат і строки його досягнення | Визначений рівень безперервності надання послуг та умови активації відповідних механізмів |
| Технічний стандарт або еталонний показник | Відповідність предмета аудиту та обґрунтованість застосування | Встановлені необхідні характеристики функціонування системи захисту |
| Міжнародний рамковий документ | Відповідність національним умовам та підстави для використання як джерела критеріїв | Здійснене оцінювання управління ризиками або процесів відновлення |

**Необхідно уникати ретроспективного застосування нових обов'язкових вимог**, а також автоматичного перенесення нормативів чисельності персоналу чи обсягів резервів, установлених в інших країнах.

**Міжнародні порівняння можуть допомогти виявити альтернативні підходи** та сформулювати актуальні питання аудиту. Водночас відмінності в географічних умовах, рівнях впливу загроз, розподілі повноважень і фінансових можливостях можуть робити застосування однакових цільових показників недоцільним.

Досвід ВОА Латвії щодо використання національних вимог, міжнародних настанов і результатів порівняльного аналізу демонструє необхідність обґрунтованого поєднання різних джерел критеріїв аудиту.

Якщо відповідальні органи не визначили очікуваного рівня спроможностей, необхідно дослідити, на кого покладено обов'язок щодо його встановлення, та з'ясувати можливість використання іншої належної основи для оцінювання.

Якщо обґрунтований критерій визначити неможливо, слід звузити зміст аудиторського висновку або відобразити відповідне обмеження.

**Аудитор не повинен самостійно встановлювати необґрунтовані технічні нормативи лише для того, щоб отримати кількісну оцінку.**

## 9. Взаємозв'язок ризиків із практично можливим планом аудиту

**Ідентифікований ризик, пов'язаний із предметом аудиту, вказує на ймовірність недосягнення очікуваного результату.**

Під час визначення такого ризику необхідно зазначити інформацію, яка свідчить про наявність ризику, механізм його можливого виникнення та потенційну суттєвість наслідків.

Наприклад, резервний канал зв'язку, який використовує те ж джерело електроживлення, що й основний канал, може вийти з ладу одночасно з ним у разі припинення електропостачання. Перш ніж робити висновок про неналежне забезпечення безперервності зв'язку, необхідно підтвердити наявність такої залежності та дослідити передбачені захисні механізми.

Ризики, пов'язані з предметом аудиту, слід чітко відмежовувати від аудиторського ризику — можливості того, що результати аудиту будуть неповними, неправильними або необ'єктивними чи що аудит не забезпечить очікуваної доданої цінності.

**Управління аудиторським ризиком передбачає належне визначення обсягу аудиту,** отримання достовірних доказів, залучення фахівців із необхідними компетентностями, підтвердження інформації з різних джерел, перевірку якості аудиторської роботи та формулювання висновків відповідно до достатності отриманих доказів.

**Нова інформація, отримана під час аудиту, може зумовити необхідність перегляду аудиторських питань**, процедур або обсягу дослідження. Такі зміни та їх обґрунтування необхідно документувати.

| Елемент планування аудиту | Приклад |
|---|---|
| Питання аудиту | Чи забезпечується безперервність надання екстреної допомоги за визначеного сценарію порушення роботи систем зв'язку? |
| Ознаки ризику | Можлива залежність основного та резервного каналів зв'язку від одного критично важливого ресурсу або системи |
| Критерій аудиту | Наявність передбаченого відповідним планом незалежного резервного механізму зв'язку та забезпечення його регулярного тестування |
| Аудиторські процедури | Дослідження конфігурації систем зв'язку, перевірка результатів відповідних випробувань та виконання заходів з усунення виявлених недоліків |
| Докази та їх аналіз | Аналіз технічної документації, журналів функціонування систем, результатів випробувань і висновків фахівців для виявлення спільних критичних залежностей |
| Охоплення аудиту та ресурси | Визначення об'єктів аудиту, сценаріїв порушення роботи систем зв'язку, періоду дослідження та потреби в залученні фахівців |
| Очікуваний результат оцінювання | Оцінка підтвердженої спроможності забезпечувати безперервність надання екстреної допомоги, визначення неперевірених аспектів функціонування систем та пов'язаних із ними ризиків |

Матриця аудиту повинна містити конкретні та практично досяжні аудиторські процедури, а не лише загальні формулювання на кшталт «проаналізувати готовність» або «дослідити документи».

Необхідно чітко визначити, що саме порівнюватиметься або перевірятиметься, за якими критеріями, з використанням яких доказів та в межах якого охоплення.

Крім того, слід передбачити порядок розгляду суперечливої інформації, дії в разі недоступності необхідних доказів та способи перевірки альтернативних пояснень виявлених обставин.

## 10. Планування охоплення аудиту, ресурсів, доступу до інформації та перевірки якості

**Перед відбором об'єктів або випадків для дослідження необхідно визначити відповідну генеральну сукупність.**

Відповідно до питань аудиту відбір може здійснюватися з урахуванням географічного розташування, рівня вразливості, впливу загроз, масштабу діяльності, зв'язку з іншими послугами чи системами або наявності відомих проблем.

Слід обґрунтувати підхід до відбору та визначити, якою мірою отримані результати можуть бути поширені на генеральну сукупність.

Цілеспрямований відбір об'єктів із підвищеним рівнем ризику може допомогти виявити суттєві недоліки, проте не дає підстав для статистичного оцінювання їх поширеності в масштабах усієї країни.

Якщо передбачається поширення результатів вибіркового дослідження на генеральну сукупність із використанням статистичних методів, необхідно отримати відповідні фахові консультації та належно задокументувати методику формування вибірки.

Добровільне анкетування само собою не забезпечує репрезентативності отриманих результатів.

Якщо є можливість здійснити суцільне дослідження, необхідно пояснити, які саме аспекти перевірялися щодо кожної одиниці генеральної сукупності. Зокрема, перевірка всіх планів не є тотожною перевірці всіх фактичних спроможностей.

Під час планування аудиту необхідно визначити реалістичні строки та обсяги робочого часу для формування розуміння предмета аудиту, розроблення критеріїв, проведення аудиторських процедур, залучення фахівців, аналізу доказів, перевірки якості та підготовки звіту.

Слід також визначити взаємозалежності між завданнями, можливості їх паралельного виконання та ключові управлінські рішення, необхідні для організації аудиту.

Отримання допуску до інформації з обмеженим доступом, забезпечення доступу до об'єктів, робота з даними обмеженого поширення та перевірка матеріалів перед їх оприлюдненням можуть потребувати додаткового часу.

Практичні механізми доступу до інформації доцільно узгоджувати на ранньому етапі аудиту. Водночас не слід вважати перелік доказів, відібраних керівництвом об'єкта контролю, повним відображенням генеральної сукупності.

Необхідно чітко розподілити обов'язки між членами аудиторської групи та залученими фахівцями.

Завдання фахівця має передбачати надання відповідей на конкретно визначені питання, опис застосованих методів та обмежень, а також підготовку результатів роботи, які аудиторська група зможе належно оцінити.

Міждисциплінарний підхід дає змогу поєднувати знання у сферах кризового управління, фінансів, інфраструктури та інформаційних технологій. Водночас відповідальність за аудиторські висновки залишається за аудиторською групою.

Матеріали ВОА Естонії щодо аудиту перебоїв у роботі інформаційних систем демонструють співпрацю аудиторів із питань безпеки та інформаційних технологій.

До початку виконання основних аудиторських процедур необхідно перевірити, чи дають заплановані процедури змогу отримати відповіді на кожне питання аудиту з урахуванням наявних компетентностей, доступних доказів і відведеного часу.

У процесі проведення аудиту слід передбачати контрольні етапи для перегляду та оцінювання виконаної роботи.

**Власне факт заповнення шаблону планування аудиту не підтверджує, що розроблений підхід є практично здійсненним і дасть змогу досягти визначеної мети контрольного заходу.**

# III ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЙОГО РЕЗУЛЬТАТІВ

## 1. Вибір методів відповідно до питань аудиту

**Методи аудиту є корисними тоді, коли забезпечують отримання доказів, необхідних для проведення визначеного оцінювання.** Аналіз документів дає змогу встановити передбачені механізми діяльності та задокументовані дії; інтерв'ю — з'ясувати розподіл відповідальності й обґрунтування ухвалених рішень; відвідування об'єктів — оцінити їхній фактичний стан на момент огляду; аналіз даних — виявити закономірності й тенденції; аналіз результатів навчань і реальних надзвичайних подій — отримати докази функціонування систем у конкретних умовах.

Якщо одного джерела інформації недостатньо для підтвердження відповідного судження, необхідно поєднувати кілька методів отримання аудиторських доказів.

| Метод аудиту | Для чого доцільно використовувати | Важливі обмеження |
|---|---|---|
| Аналіз документів і процесів | Дослідження встановлених вимог, розподілу відповідальності та задокументованих дій | Наявність затвердженого плану не підтверджує фактичної результативності діяльності |
| Інтерв'ю та покрокове простеження процесів | Розуміння механізмів ухвалення рішень та отримання пояснень | Суттєві судження необхідно підтверджувати іншими доказами |
| Відвідування об'єктів | Перевірка технічного стану, доступності та фактичної наявності матеріальних ресурсів | Наявність обладнання не підтверджує його працездатності в умовах навантаження |
| Аналіз даних і витрат | Визначення масштабів, закономірностей та взаємозв'язків між ресурсами | Необхідно оцінювати визначення показників, базу їх розрахунку та достовірність даних |
| Аналіз навчань або реальних надзвичайних подій | Оцінювання функціонування систем у визначених умовах | Результати не можна без належного обґрунтування поширювати на умови, які не досліджувалися |
| Геоінформаційний аналіз (ГІС) або моделювання сценаріїв | Оцінювання впливу загроз, охоплення територій та взаємозалежностей | Необхідно чітко відображати припущення та невизначеності |

У наступних розділах розглянуто практичне застосування цих методів та притаманні їм обмеження.

**Глибина дослідження має відповідати питанням аудиту та суттєвості проблеми.** Необхідно забезпечити документально простежуваний зв'язок між критерієм аудиту, виконаною процедурою, джерелом доказів, результатами аналізу та сформованою оцінкою.

**Вимога щодо отримання достатніх і прийнятних аудиторських доказів поширюється як на аудиторські знахідки, так і на висновки.** Кількість зібраних документів не може замінити їхньої належності, достовірності та відповідності предмету дослідження.

## 2. Аналіз управління та взаємодії між установами

**Карту розподілу відповідальності, сформовану згідно з підходами, викладеними в частині I**, слід використовувати для відбору операцій, управлінських рішень або надзвичайних подій, які передбачають взаємодію між різними установами чи рівнями управління.

Необхідно простежити, як попередження про небезпеку, запит на надання ресурсів або результати моніторингу передавалися від джерела інформації для ухвалення відповідного рішення та його практичної реалізації.

Передбачений затвердженими документами порядок дій необхідно порівняти з документальними свідченнями того, що відбувалося фактично. Якщо пояснення різних установ суперечать одне одному, слід отримати інформацію як від сторони, що передавала відомості або запит, так і від сторони, яка їх отримувала.

Під час дослідження необхідно звертати увагу на нечіткий розподіл повноважень з ухвалення рішень, неузгодженість планів, дублювання запитів, брак необхідної інформації, суперечливість пріоритетів або невиконання зобов'язань щодо надання підтримки.

Слід визначити, який результат має бути забезпечений відповідним механізмом взаємодії та яким чином виявлені недоліки впливають на його досягнення.

Якщо документи містять суперечності, але фактичних подій або навчань, під час яких перевірялася б дієвість установлених механізмів, не було, необхідно оцінювати документально підтверджену неузгодженість і потенційну вразливість, а не стверджувати про доведений збій у функціонуванні системи.

Досвід ВОА Латвії під час пандемії засвідчив, що передбачена законодавством модель управління застосовувалася лише частково, а для забезпечення взаємодії були створені додаткові координаційні механізми.

Аудит ВОА Норвегії у сфері цифрової безпеки виявив недоліки міжсекторальної координації та управління інцидентами.

**Ці приклади підтверджують доцільність простеження фактичних шляхів ухвалення рішень та обміну інформацією, зокрема дослідження адаптивних механізмів, які виявилися ефективними на практиці.**

## 3. Дослідження оцінок ризиків, планів і сценаріїв

**Необхідно оцінити, чи є інформація про ризики актуальною, чи відповідає вона особливостям певної території та потребам населення і чи використовується під час планування.**

Слід зіставити суттєві ризики та сценарії надзвичайних ситуацій із передбаченими планами заходами, визначеними відповідальними суб'єктами, ресурсами, умовами початку реагування та критичними залежностями.

Особливу увагу необхідно приділяти обґрунтованості припущень щодо кадрового забезпечення, матеріальних запасів, поведінки населення, тривалості надзвичайних ситуацій і можливості одночасного виникнення кількох потреб у ресурсах.

Під час аудиту інституційної готовності ВОА Литви було встановлено, що національний план не охоплював п'ять ризиків, оцінених як високі або дуже високі. Виявлено також недоліки в оцінюванні ризиків окремими міністерствами та муніципалітетами.

Цей приклад демонструє конкретну аудиторську процедуру: зіставлення результатів оцінювання ризиків зі змістом відповідних планів та з'ясування причин, з яких окремі ризики не були враховані.

Водночас це не означає, що кожен план на кожному рівні державного управління повинен дублювати всі ідентифіковані ризики.

Аналіз сценаріїв може бути корисним для оцінювання практичної здійсненності запланованих заходів, якщо відповідна надзвичайна подія ще не виникала.

Для цього необхідно використовувати реалістичні сценарії, які відповідають предмету аудиту, та чітко визначені припущення. За потреби слід залучати фахівців відповідного профілю.

Необхідно встановити, чи проводили відповідальні органи власні випробування за такими сценаріями, а також дослідити докази, якими вони підтверджують заявлений рівень готовності та спроможностей.

Сценарії є інструментами аналізу, а не прогнозами майбутніх кризових ситуацій.

Якщо сценарій розроблено безпосередньо аудиторською групою, про це необхідно зазначити, пояснити підстави його формування та уникати перебільшення доказового значення отриманих результатів.

Покрокове моделювання дій на основі документів може допомогти виявити брак процедур або їх недостатню врегульованість, проте не замінює доказів того, що персонал та обладнання здатні виконувати необхідні функції в умовах реального навантаження.

Необхідно чітко визначати, які припущення залишилися неперевіреними.

## 4. Використання результатів навчань і реальних кризових ситуацій як аудиторських доказів

Під час дослідження навчань необхідно встановити їхню мету, сценарій, склад учасників, тривалість, умови підвищеного навантаження, критерії оцінювання та наявні обмеження.

Слід з'ясувати, чи навчання були спрямовані на перевірку фактичної спроможності виконувати визначені функції, чи мали переважно характер обговорення або підготовки персоналу.

Необхідно отримати план навчань, журнали реєстрації подій, матеріали спостережень, звіт за результатами навчань та документи щодо коригувальних заходів. Самих лише інтерв'ю може бути недостатньо для формування повного та об'єктивного уявлення про результати навчань.

| Напрям дослідження | Необхідні докази або аналіз |
|---|---|
| Мета та охоплення | Сценарій, склад учасників, географічне охоплення та послуги, функціонування яких перевірялося |
| Умови підвищеного навантаження | Тривалість, рівень навантаження, одночасні відмови систем та використані припущення |
| Очікувані характеристики функціонування | Порядок приведення в готовність, час реагування, спроможність системи та застосовні вимоги до рівня надання послуг |
| Фактичне функціонування | Журнали подій, зафіксовані часові показники, збої, альтернативні способи виконання завдань та результати незалежних спостережень |
| Урахування набутого досвіду | Задокументовані недоліки, коригувальні заходи та результати повторних перевірок |

Успішне проведення навчань може бути підставою для висновку про підтвердження спроможностей лише в тих умовах, які фактично перевірялися.

Воно не доводить готовності до інших видів загроз, більшої тривалості надзвичайної ситуації, інших територіальних умов або одночасного виникнення кількох порушень функціонування.

Необхідно також оцінити, чи були належним чином задокументовані виявлені недоліки, чи вжиті заходи для їх усунення, чи проведена повторна перевірка результативності таких заходів та чи охоплює програма навчань суттєві сценарії надзвичайних ситуацій.

Досвід ВОА Естонії та Латвії підтверджує важливість взаємозв'язку між перевіркою спроможностей та усуненням виявлених недоліків.

Реальна кризова ситуація дає змогу отримати докази функціонування систем в умовах фактичного навантаження.

Необхідно відтворити послідовність подій за допомогою документів і записів, сформованих безпосередньо під час кризи, визначити відхилення від затверджених планів та дослідити причини адаптації встановлених процедур.

Важливо відмежовувати інформацію, доступну особам, які ухвалювали рішення в момент виникнення відповідних обставин, від відомостей, отриманих уже після події.

Оцінюванню підлягають як невдалі рішення, так і успішні нестандартні дії. Зміна передбаченого планом порядку дій у відповідь на непередбачувані обставини сама собою не свідчить про недолік.

У Фінляндії аудит, проведений з урахуванням досвіду пандемії, охоплював питання закупівель і механізмів забезпечення безпеки постачання. У Литві досліджувалися готовність системи охорони здоров'я та безперервність надання медичних послуг.

Під час використання таких прикладів необхідно враховувати, чи змінили подальші реформи відповідні механізми та чи зберігаються виявлені раніше вразливості.

Недоліки, встановлені в минулому, не є доказом того, що поточний рівень спроможностей залишився незмінним.

## 5. Перевірка операційних спроможностей і критичних залежностей

**Загальні твердження про готовність необхідно конкретизувати через характеристики, які можна фактично перевірити**: наявність необхідного ресурсу, його справність, доступність, забезпеченість підготовленим персоналом і можливість використання або доставки в потрібний момент.

Під час оцінювання резервних механізмів слід визначити повноваження щодо їх активації, незалежність від причин відмови основної системи, пропускну спроможність, рівень надання послуг, тривалість автономної роботи та порядок відновлення звичайного функціонування.

Перевіряти необхідно ті характеристики, які відповідають меті аудиту, із дотриманням належних технічних вимог і заходів безпеки.

| Характеристика спроможності | Приклад аудиторської процедури | Межі оцінювання |
|---|---|---|
| Наявність | Зіставлення облікових даних із фактичною наявністю та огляд відібраних ресурсів | Підтвердження наявності на дату перевірки |
| Технічний стан | Дослідження документів щодо технічного обслуговування та результатів випробувань працездатності | Технічні характеристики функціонування потребують належних доказів |
| Доступність і залучення ресурсів | Простеження механізмів доступу, транспортування та приведення в готовність | Необхідно враховувати порушення транспортного сполучення та конкуренцію за ресурси |
| Персонал і професійна компетентність | Аналіз графіків чергувань, підготовки персоналу та участі в навчаннях | Сам факт проходження навчання є недостатнім підтвердженням спроможності |
| Пропускна спроможність і тривалість функціонування | Порівняння підтверджених спроможностей із визначеними потребами | Необхідно зазначати перевірені умови та припущення |
| Незалежність резервних механізмів | Дослідження залежностей від джерел електроживлення, маршрутів, систем і постачальників | Необхідно визначати спільні точки потенційної відмови та заходи з мінімізації ризиків |

Відвідування об’єктів дає змогу перевірити їхній технічний стан, місце розташування, доступність, маркування, документи щодо технічного обслуговування та відповідність фактичної наявності ресурсів обліковим даним.

Необхідно документувати перелік відібраних об’єктів, дати їх відвідування, результати спостережень, досліджені документи та осіб, із якими проводилися обговорення.

Під час відвідування можна підтвердити наявність обладнання, проте це не доводить його працездатності в умовах підвищеного навантаження.

Проведений ВОА Естонії аудит, який охоплював п'ять об'єктів електроенергетики, демонструє приклад цілеспрямованої перевірки заявлених заходів забезпечення фізичної безпеки.

**Необхідно простежувати спільні критичні залежності**. Наприклад, альтернативний канал передавання даних може використовувати те саме джерело електроживлення або фізичний маршрут, що й основний канал. Доступність резервів може залежати від транспорту, використання якого буде неможливим під час повені. Крім того, цивільні та військові структури можуть одночасно потребувати одних і тих самих ресурсів.

Перш ніж оцінювати ризики, пов'язані з такими залежностями, необхідно встановити фактичні обставини та дослідити чинні механізми мінімізації таких ризиків.

Замість створення порушень у роботі наявної системи надання життєво важливих послуг лише задля отримання аудиторських доказів, доцільно розглядати можливість проведення випробувань під керівництвом фахівців або використання документально підтверджених результатів перевірок, проведених відповідальними органами.

Аудит, здійснений ВОА Естонії, щодо перебоїв у роботі інформаційних систем свідчить про необхідність розмежування факту продовження діяльності та забезпечення прийнятного рівня надання послуг.

Під час дослідження було встановлено, що екстрена допомога та виплати могли надаватися з використанням альтернативних механізмів, однак із затримками та обмеженнями. Водночас національний канал оповіщення через суспільне радіомовлення, за наданою інформацією, функціонував без затримок і проблем.

**Це свідчить про необхідність оцінювання не лише доступності послуг, а й своєчасності їх надання, можливості користування ними та пропускної спроможності відповідних систем.**

## 6. Аналіз даних, витрат і використання ресурсів

**Перед порівнянням кількісних показників необхідно чітко визначити, що саме характеризує кожен із них:** генеральну сукупність, період, географічне охоплення, одиницю вимірювання, валові чи чисті витрати, запаси чи потоки, а також відповідну базу для розрахунку відносних показників.

Слід оцінювати повноту, узгодженість і достовірність джерел інформації, зокрема враховувати коригування, внесені вручну, та дані, не включені до інформаційної системи. У разі виявлення розбіжностей між показниками необхідно провести їх звіряння та задокументувати пояснення щодо розбіжностей, які залишилися неврегульованими.

Під час аналізу видатків на забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій необхідно встановити, чи можна пов'язати понесені витрати з формуванням і підтриманням спроможностей, які є предметом аудиту.

Якщо цього потребують питання аудиту, слід враховувати відповідні витрати на технічне обслуговування, персонал, навчання, логістику та виконання договірних зобов'язань.

Порівняння лише закупівельних цін може призвести до необґрунтованих висновків, якщо придбані ресурси відрізняються за якістю, строком експлуатації та доступністю для використання.

Не слід робити висновки про економність або продуктивність лише на підставі низького рівня видатків чи нечастого використання ресурсів.

Досвід ВОА Угорщини у сфері запобігання пожежам демонструє важливість використання належної бази для розрахунку відносних показників, зокрема кількості пожеж у житлових будівлях на 1000 житлових одиниць. Зокрема, під час аудиту виявлені обмеження показників результативності та труднощі з відокремленим обліком відповідних видатків.

Проведеним ВОА Португалії аудитом у сфері боротьби з лісовими пожежами встановлено фрагментарність інформації та складність визначення повних витрат на запобігання пожежам і їх гасіння.

Недоліки інформаційного забезпечення можуть бути суттєвими, якщо негативно впливають на якість управлінських рішень. Водночас вони обмежують можливості аудитора щодо формулювання обґрунтованих висновків.

Аналіз динаміки показників та їх порівняння слід використовувати для визначення питань, які потребують додаткового пояснення.

При цьому необхідно враховувати зміни рівня впливу загроз, практики звітування, цін, структури послуг і державної політики.

**Зміна частоти виникнення надзвичайних подій не обов'язково є наслідком ужитих профілактичних заходів.** Так само порівняння регіонів не дає підстав для висновків про відносну результативність їхньої діяльності без урахування відмінностей у ризиках та доступних ресурсах.

Географічний аналіз дає змогу встановлювати взаємозв'язки між територіями, що зазнають впливу загроз, об'єктами інфраструктури та охопленням населення відповідними послугами.

У матеріалах ВОА Норвегії щодо адаптації до зміни клімату наведено приклад застосування геоінформаційних систем (ГІС).

Під час використання таких даних необхідно пояснювати походження, просторову роздільну здатність, дату актуальності та рівень невизначеності відповідних інформаційних шарів, а також за потреби залучати фахівців.

Моделювання можна використовувати для аналізу сценаріїв та оцінювання чутливості результатів до зміни вихідних припущень. При цьому слід наводити використані припущення та діапазони можливих значень, а не подавати результати моделювання як фактично спостережувані наслідки.

Матеріали аудиту ВОА Норвегії щодо продовольчої безпеки демонструють приклад застосування кількісного та міждисциплінарного аналізу.

## 7. Використання опитувань, інтерв'ю та міжнародних порівнянь

**Відбір респондентів необхідно здійснювати відповідно до питань аудиту.**

Оператори можуть надавати пояснення щодо приведення систем у готовність і технічного обслуговування; органи місцевого самоврядування — щодо доступності ресурсів і координації; громадяни — щодо отримання попереджень про небезпеку, їх розуміння та можливості належним чином реагувати.

Необхідно розмежовувати суб'єктивне сприйняття, поведінку, про яку повідомляють респонденти, та фактично підтверджений рівень їхніх знань.

Запитання слід формулювати так, щоб вони не спонукали респондентів до певної відповіді. За потреби доцільно проводити попереднє тестування анкети.

Необхідно документувати порядок запрошення респондентів, охоплення опитування, частку отриманих відповідей, випадки виключення з дослідження та можливий вплив систематичної похибки, пов'язаної з відповідями респондентів.

Матеріали ВОА Чехії містять опис добровільного опитування студентів. Таке дослідження може надати корисну інформацію про рівень знань опитаних осіб, однак не забезпечує репрезентативності результатів у масштабах усієї країни.

Необхідно забезпечувати захист інформації про респондентів та пояснювати, чи можуть вразливі групи населення або особи з обмеженим доступом до цифрових технологій бути недостатньо представленими серед учасників опитування.

**Інтерв'ю слід використовувати для отримання пояснень і визначення потенційних джерел доказів, а не як єдину основу для суттєвих тверджень**, якщо існує можливість підтвердити їх іншими способами.

**Необхідно документувати результати інтерв'ю**, уточнювати важливі фактичні обставини та перевіряти альтернативні пояснення за допомогою документів, журналів реєстрації подій або безпосередніх спостережень.

Узгодженість пояснень різних респондентів може посилювати їхню переконливість, однак не є незалежним підтвердженням технічної спроможності відповідної системи.

Для міжнародних порівнянь необхідно визначати зіставні функції та пояснювати відмінності щодо впливу загроз, правових повноважень, масштабів діяльності, географічних умов і ресурсного забезпечення.

Критерії, які використовує інший ВОА, можуть бути корисними для розроблення належних національних орієнтирів, проте не набувають автоматично обов'язкового характеру.

Для забезпечення змістового порівняння результатів координованих аудитів необхідно використовувати узгоджені визначення та зіставні підходи до отримання й оцінювання доказів.

## 8. Управління інформацією з обмеженим доступом і методологічними обмеженнями

**Перш ніж запитувати інформацію з обмеженим доступом, необхідно визначити права доступу, потребу в спеціальних допусках і механізми безпечного поводження з відповідними матеріалами.**

Слід завчасно узгодити порядок зберігання, перевірки та відображення у звітних матеріалах технічної документації і результатів спостережень відповідно до застосовних вимог.

При цьому необхідно розмежовувати обґрунтовану потребу в захисті інформації про особливості функціонування систем та необхідність висвітлення суспільної значущості аудиторських знахідок.

У матеріалах ВОА Литви щодо державних резервів описано використання експертних комісій відповідних установ для розмежування інформації, яка підлягає захисту, та аудиторських знахідок і рекомендацій, що можуть бути оприлюднені.

Також зазначено, що відповідні процедури призвели до збільшення тривалості завершального етапу аудиту.

Отже, **таку перевірку необхідно планувати заздалегідь. Водночас не слід припускати, що всі аудиторські докази або всі висновки обов'язково повинні мати однаковий режим доступу.**

Якщо необхідні аудиторські докази недоступні, слід задокументувати, яку саме інформацію було запитано, чому вона має значення для аудиту, які альтернативні процедури виконано та які обмеження залишилися.

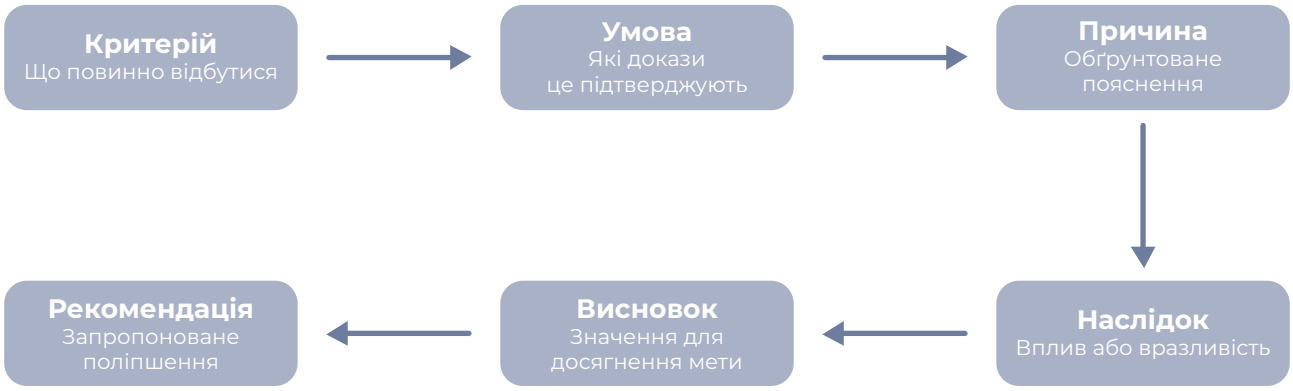
Відсутність документації може розглядатися як установлений недолік, якщо наявні відповідні вимоги або належні критерії результативності. Проте сама по собі відсутність документів не доводить, що відповідні заходи фактично не здійснювалися.

У таких випадках необхідно оцінювати вплив обмежень на обсяг аудиту та формулювання висновків, не замінюючи відсутні докази необґрунтованими припущеннями.

## 9. Формування аудиторських знахідок на основі аналізу причин і наслідків

**Для кожної суттєвої аудиторської знахідки необхідно чітко розмежовувати критерій аудиту, фактичний стан, установлений на основі доказів, підтверджені причини виявлених відхилень та доведені або потенційні наслідки.**

Ці елементи мають бути безпосередньо пов'язані з відповідним питанням аудиту.




Перелік виконаних заходів або загальна кількість виявлених розбіжностей не становлять повноцінної аудиторської знахідки, якщо не пояснене їхнє значення для досягнення очікуваного результату.

Необхідно досліджувати конкретні причини недоліків, а не обмежуватися загальними характеристиками.

Наприклад, твердження про «недостатню координацію» слід обґрунтовувати через конкретні управлінські рішення, невиконані повноваження або недоліки інформаційного обміну.

Висновок про «недостатнє фінансування» потребує доказів щодо необхідного рівня спроможностей, наявних ресурсів та впливу їх дефіциту на досягнення результату, з урахуванням інших можливих обмежень.

Пояснення, отримані під час інтерв'ю, слід розглядати як припущення, що потребують підтвердження, а не обов'язково як установлені причини недоліків.

| Стан доказової бази | Належний підхід до відображення у звіті |
|---|---|
| Установлений факт невиконання або збою | Описати подію, масштаби, наслідки та підтверджені причини |
| Підтверджена спроможність | Зазначити умови, у яких проводилася перевірка, та обмеження отриманих результатів |
| Установлена вразливість | Пояснити відповідну залежність і потенційні наслідки, не стверджуючи про неминучість майбутнього збою |
| Неперевірений механізм | Пояснити, які перевірки не проведено та чому це має значення |
| Недостатність доказів | Визначити обмеження доказової бази та його вплив на результати оцінювання |

Необхідно чітко відображати невизначеність і розглядати альтернативні пояснення виявлених обставин.

Слід розмежовувати прогалини в національних нормативних вимогах та недотримання чинних вимог, а також недостатність спроможностей і недоліки звітування про них.

Варто також зазначати ефективні механізми, які сприяють зменшенню ризиків.

Аудиторські знахідки мають бути основою для збалансованих висновків щодо предмета аудиту в межах визначеного обсягу дослідження, а не для необґрунтованих узагальнень про рівень стійкості всієї країни.

## 10. Практичний приклад використання доказів і формування висновку щодо операційної спроможності

**Наведений нижче приклад має ілюстративний характер і не є аудиторською знахідкою, представленою в частині IV.**

Припустімо, що аудит стосується забезпечення безперервності надання екстреної допомоги в разі припинення роботи основних засобів зв'язку.

Застосовний план надання послуг передбачає наявність незалежного резервного каналу зв'язку та його регулярне тестування.

Аудиторська група із залученням відповідних фахівців досліджує план, технічну конфігурацію системи, журнали випробувань і документи щодо виконання коригувальних заходів.

Припустімо, що отримані докази свідчать про використання основним і резервним каналами зв'язку одного джерела електроживлення. При цьому під час останніх навчань не перевірявся сценарій припинення електропостачання, а результатів подальших випробувань, які підтверджували б функціонування резервного каналу за таких умов, немає.

Установленими обставинами є спільна залежність каналів зв'язку та неповнота проведених випробувань.

Перш ніж формулювати висновок щодо готовності, аудиторська група повинна дослідити причини погодження такої конфігурації системи та визначеного обсягу навчань, а також з'ясувати наявність інших механізмів мінімізації відповідних ризиків.

| Елемент аудиторської знахідки | Приклад оцінювання |
|---|---|
| Критерій | Застосовний план передбачає незалежний резервний канал зв'язку та його регулярне тестування |
| Фактичний стан | Основний і резервний канали використовують спільне джерело електроживлення; сценарій припинення електропостачання не перевірявся |
| Причина, яка потребує дослідження | Хто погодив конфігурацію системи та обсяг навчань, на яких підставах і які механізми мінімізації ризиків були передбачені |
| Наслідок | Наявні докази не підтверджують забезпечення необхідної безперервності зв'язку за відповідного сценарію припинення електропостачання; водночас фактичний збій у майбутньому не є доведеним |
| Висновок | Належного підтвердження готовності системи до функціонування у визначених умовах не отримано |
| Очікуване поліпшення | Усунення відповідної залежності та підтвердження необхідного рівня надання послуг шляхом проведення належних випробувань |

Належна аудиторська рекомендація може передбачати забезпечення та документальне підтвердження спроможності підтримувати необхідний рівень роботи служби екстреного зв'язку під час визначеного сценарію припинення електропостачання, зокрема шляхом усунення спільної залежності та перевірки фактичного функціонування системи.

При цьому немає потреби рекомендувати придбання конкретної технології, якщо аудиторські докази не підтверджують, що саме таке рішення є необхідним для усунення недоліку.

Під час моніторингу виконання рекомендації слід перевіряти зміни технічної конфігурації системи та результати відповідних випробувань, а не обмежуватися підтвердженням проведення закупівлі або затвердження оновленого плану.

Цей приклад демонструє, як аудит, спрямований на оцінювання майбутньої готовності, може допомогти виявити вразливість до виникнення надзвичайної ситуації, спираючись водночас на наявні докази.

Він також пояснює, чому аудитору слід уникати категоричних тверджень про те, що надання екстреної допомоги обов'язково припиниться за будь-якого майбутнього порушення електропостачання.

## 11. Підготовка логічно узгодженого аудиторського звіту та практично значущих рекомендацій

Структуру аудиторського звіту слід формувати навколо основної проблеми діяльності та її пояснення, підтвердженого аудиторськими доказами.

Взаємопов'язані аудиторські знахідки, коли це доцільносто, можна об'єднувати за напрямами управління, планування, забезпечення спроможностей та врахування набутого досвіду, замість механічного відтворення питань матриці аудиту.

Водночас зв'язок між знахідками, питаннями та критеріями аудиту має залишатися простежуваним через робочі документи й відповідні посилання.

Резюме аудиторського звіту повинно містити основне повідомлення, найпереконливіші докази, що його підтверджують, та ключові напрями необхідних поліпшень.

Висновки за окремими розділами мають пояснювати значення виявлених недоліків, зокрема їхні підтверджені причини та наслідки.

Загальний висновок повинен підсумовувати результати аудиту: пояснювати, як виявлені недоліки взаємодіють між собою, на досягнення яких результатів вони впливають, які відповідальні суб'єкти можуть усунути їхні причини та які обмеження потрібно враховувати під час оцінювання.

Він не повинен бути механічним повторенням висновків окремих розділів.

У звіті необхідно використовувати вибрані кількісні показники, якщо вони підтверджують масштаб або суттєвість виявлених проблем.

Слід чітко зазначати відповідні генеральні сукупності та дати, а також розмежовувати обсяги виділеного фінансування, завершені заходи й фактично придатні до використання спроможності.

Наведені у збірнику дані щодо укриттів в Україні демонструють важливість такого розмежування. Вони не дають підстав ототожнювати частку завершених проєктів із рівнем охоплення населення захисними спорудами.

Аудиторські рекомендації мають бути спрямовані на усунення підтверджених причин недоліків у межах повноважень їхніх адресатів та визначати очікуване поліпшення.

Якщо кілька виявлених проблем мають спільну причину та пов'язані з досягненням одного результату, доцільно об'єднувати відповідні пропозиції в одну рекомендацію.

Слід уникати надмірно довгих переліків процедурних завдань, які ускладнюють визначення пріоритетів.

Необхідно обговорювати практичну здійсненність рекомендацій і, де це доречно, передбачати можливість застосування альтернативних способів їх виконання, якщо вони забезпечують досягнення тієї самої мети.

Під час оприлюднення аудиторських звітів із питань, що стосуються безпеки, необхідно пояснювати суть проблеми та її значення для підзвітності органів влади, не розкриваючи відомостей, які можуть посилити вразливість відповідних систем.

Слід розмежовувати інформацію, що включається до публічного звіту, та матеріали з обмеженим доступом, а також забезпечувати їх перевірку відповідно до встановлених вимог.

Чітке зазначення обмежень аудиту є більш обґрунтованим підходом, ніж надання беззастережної впевненості, яка не підтверджується наявними доказами.

## 12. Моніторинг практичних поліпшень і внеску аудиту

**Моніторинг виконання рекомендацій має бути спрямований на встановлення того, чи усунуто первинну проблему та чи покращився очікуваний рівень спроможностей.**

Належні строки проведення такого моніторингу залежать від характеру необхідних змін. Наприклад, внесення змін до законодавства може відбутися порівняно швидко, тоді як розвиток інфраструктури, кадрового потенціалу або формування й перевірка операційних спроможностей потребують більш тривалого часу.

Документи про виконання заходів слід використовувати як основу, а за можливості необхідно отримувати докази фактичного досягнення результатів.

Доцільно розмежовувати три рівні моніторингу:

1. **Виконання рекомендації** — завершення погодженого заходу, спрямованого на усунення виявленого недоліку.

2. **Безпосередній результат** — зміни у плануванні, координації, фінансуванні або управлінських механізмах.

3. **Ширший вплив** — підвищення фактичної готовності до надзвичайних ситуацій, надійності функціонування або стійкості відповідних систем.

Докази досягнення одного рівня не слід подавати як підтвердження досягнення наступного.

| Предмет рекомендації | Докази виконання | Докази фактичного поліпшення |
|---|---|---|
| Координація | Оновлений розподіл відповідальності та порядок передавання питань на вищий рівень управління | Аналіз конкретної події або навчань підтверджує своєчасність ухвалення рішень |
| Резервні спроможності | Зміна конфігурації системи та механізмів її технічного обслуговування | Результати відповідного випробування підтверджують забезпечення необхідної безперервності функціонування |
| Залучення резервів | Оновлення матеріальних запасів і договорів щодо їх доставки | Практичні випробування підтверджують доступність і доставку ресурсів у визначених умовах |
| Планування на основі ризиків | Оновлення оцінок ризиків і відповідних планів | Суттєві ризики фактично враховуються під час розподілу ресурсів і визначення сценаріїв навчань |

ВОА Латвії повідомляє про виконання майже всіх аудиторських рекомендацій та вдосконалення відповідних механізмів. Україна наводить приклади нормативно-правових і практичних змін, здійснених після проведення аудиту. ВОА Естонії повідомляє про початок розгляду можливостей використання альтернативних засобів зв'язку та надання послуг без підключення до мережі.

Ці приклади характеризують різні етапи реагування на результати аудитів, тому їх не слід розглядати як однаково переконливі докази фактичного впливу на операційні спроможності.

ВОА Чехії повідомляє про оновлення інформації для населення, створення порталу з питань готовності до надзвичайних ситуацій, карти укриттів і проведення роботи щодо впровадження мобільних систем оповіщення.

ВОА Португалії повідомляє про виконання 12 із 16 рекомендацій аудиту Спеціалізованої системи боротьби з пожежами на природних територіях (DECIR), тоді як реалізація чотирьох рекомендацій триває.

Серед здійснених змін — створення спільної інформаційної платформи, розроблення муніципальних планів і планів дій на рівні територіальних одиниць за європейською статистичною класифікацією NUTS, а також передавання функцій управління авіаційними засобами пожежогасіння Повітряним силам Португалії.

Досвід ВОА Норвегії демонструє цінність подальшого моніторингу, зокрема проведення повторного оцінювання заходів з адаптації до зміни клімату через три роки.

Ці приклади необхідно оцінювати з урахуванням стану виконання рекомендацій та доказів, наведених у відповідних матеріалах. Власне зміни в організаційних механізмах ще не підтверджують підвищення фактичної готовності до надзвичайних ситуацій.

**Внесок ВОА у досягнення позитивних змін необхідно відображати обґрунтовано, не стверджуючи, що кожна подальша зміна відбулася виключно завдяки аудиту.**

На результати могли також впливати інші реформи, кризові ситуації та управлінські рішення.

Необхідно документувати недоліки, які залишилися неусуненими, та нові ризики, використовуючи результати моніторингу під час подальшого вибору тем аудитів.

Зворотний зв'язок має сприяти як удосконаленню діяльності об'єктів контролю, так і поглибленню розуміння ВОА того, які рекомендації є практично здійсненними та результативними.

## 13. Міжнародна співпраця та подальше використання збірника

**Робоча група може підтримувати діяльність аудиторів шляхом обміну належно задокументованими прикладами питань і критеріїв аудиту, аудиторських процедур, обмежень доказової бази та моніторингу виконання рекомендацій.**

Майбутні матеріали доцільно систематизувати за характером аудиторських проблем і набутими уроками, із зазначенням джерел інформації та дат.

Потенційними пріоритетами співпраці можуть бути перевірка планів готовності до надзвичайних ситуацій, картографування міжсекторальних залежностей, аналіз спроможностей та механізмів залучення ресурсів, а також моніторинг фактичних результатів діяльності.

Це пропозиції для подальшого розгляду, а не затверджена програма діяльності.

Координовані або паралельні аудити доцільно проводити за умови можливості узгодження цілей та підходів до отримання доказів. Спільного інтересу до широкої теми недостатньо для забезпечення результативної співпраці.

| Форма спільної діяльності | Корисний результат | Умова забезпечення практичної цінності |
|---|---|---|
| Обмін методами аудиту | Приклади питань, критеріїв, процедур та аудиторських доказів | Чітке визначення обсягу дослідження та його обмежень |
| Порівняння підходів | Визначення зіставних функцій і документування національних відмінностей | Використання узгоджених визначень |
| Координований або паралельний аудит | Узгоджені цілі та механізми отримання аудиторських доказів | Дотримання повноважень ВОА та відповідальності за підготовку звітів |
| Обмін досвідом моніторингу виконання рекомендацій | Докази усунення недоліків та інформація про вразливості, які залишилися | Розмежування факту виконання заходів і досягнення операційних результатів |

## 14. Перевірка аудиту перед підготовкою звіту

| Контрольне питання | Що має бути відображене в аудиторській документації |
|---|---|
| Чи дає визначена мета змогу отримати обґрунтовану відповідь | Чітко визначені предмет, очікуваний результат, обсяг і період аудиту |
| Чи відповідають критерії питанням аудиту | Джерела критеріїв, їх застосовність та обґрунтовані орієнтири для оцінювання |
| Чи спрямовані аудиторські процедури на дослідження визначених ризиків | Практично здійсненні процедури перевірки, обсяг охоплення та вимоги до доказів |
| Чи підтверджені суттєві судження належними доказами | Простежувані джерела інформації та результати аналізу суперечливих доказів |
| Чи обґрунтовані причини та наслідки виявлених недоліків | Конкретні пояснення та чітке відображення невизначеності |
| Чи підсумовує загальний висновок результати аудиту | Загальне значення аудиторських знахідок, їх суттєвість та обмеження оцінювання |
| Чи є рекомендації пропорційними виявленим проблемам | Повноваження адресатів рекомендацій, очікувані результати та можливість подальшого моніторингу |

Основний урок, який випливає з узагальненого досвіду, полягає в необхідності оцінювати, чи здатні створені механізми забезпечувати виконання визначених функцій, та чітко відображати доказову основу такого оцінювання.

Належно спланований і пропорційний за обсягом аудит забезпечує взаємозв'язок між суспільно значущою метою, актуальними ризиками, відповідними критеріями, практично здійсненними процедурами та достовірними аудиторськими доказами.

Його висновки мають пояснювати суттєвість виявлених обставин і наявні невизначеності, а рекомендації — бути спрямованими на усунення причин недоліків, на які можуть впливати відповідальні органи.

# IV | КОРОТКИЙ ОГЛЯД АУДИТОРСЬКИХ ЗВІТІВ ВОА

BULGARIAN NATIONAL AUDIT OFFICE

## Болгарія — Національний аудиторський офіс Болгарії

### 1. Назва аудиту

***Управління небезпечними відходами***

### 2. Рік завершення / оприлюднення

*[03/2026/04.05.2026].*

### 3. Період, охоплений аудитом

*З 01.01.2021 до 31.12.2024.*

### 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*https://www.bulnao.government.bg/bg/documents/15858/03_2026_OD_Hazardous_WASTE_-_i-net_-_2.pdf*

### 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Відходи вважаються екологічною, соціальною та економічною проблемою, тоді як зростання споживання та споживацька поведінка суспільства й надалі призводять до утворення значних обсягів відходів.

Директива 2008/98/ЄС про відходи є основною Рамковою директивою про відходи, яка встановлює загальні вимоги до управління відходами, зокрема небезпечними, та визначає основні терміни у цій сфері, що застосовуються в межах Європейського Союзу.

Після внесення у 2018 році змін до Рамкової директиви про відходи, управління відходами в Європейському Союзі було розвинуто до рівня сталого управління матеріалами. Його метою є захист, збереження та поліпшення якості довкілля; охорона здоров'я людей; забезпечення ощадливого, ефективного та раціонального використання природних ресурсів; сприяння принципам циркулярної економіки; збільшення використання енергії з відновлюваних джерел; підвищення енергоефективності, а також зменшення залежності Європейського Союзу від імпортованих ресурсів, що сприяє створенню нових економічних можливостей та підтриманню довгострокової конкурентоспроможності.

Запобігання утворенню відходів є найкращим способом підвищити ресурсоефективність та зменшити вплив відходів на довкілля, тому державам-членам важливо вживати належних заходів із запобігання утворенню відходів, підтримувати інноваційні моделі виробництва, торгівлі та споживання, а також зменшувати вміст небезпечних речовин у матеріалах і продукції.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано

Предметом аудиту є управління небезпечними відходами з 1 січня 2021 року до 31 грудня 2024 року. Закон «Про управління відходами» чітко визначає управління відходами, включаючи управління небезпечними відходами, а саме збирання, перевезення, відновлення та видалення відходів, включаючи сортування; нагляд за такими операціями; подальше обслуговування місць утилізації, а також діяльність, що здійснюється посередниками або брокерами.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Відповідно до загальних принципів аудиту ефективності, визначених Системою професійних документів INTOSAI, метою цього аудиту є оцінювання ефективності управління небезпечними відходами шляхом: надання законодавчим і виконавчим органам, а також усім зацікавленим сторонам незалежного та об'єктивного оцінювання ефективності керівництва та управління у досягненні цілей і пріоритетів у сфері управління небезпечними відходами, а також досягнення очікуваних результатів та впливу від управління небезпечними відходами; сприяння управлінню діяльністю об'єкта аудиту шляхом виявлення недоліків та формулювання рекомендацій щодо управління небезпечними відходами.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

**Чи є ефективним управління небезпечними відходами**

I. **Перше основне питання аудиту: Чи ефективне керівництво та управління у досягненні цілей і пріоритетів у сфері управління небезпечними відходами.**
   - 1.1. Чи визначено пріоритети, цілі, заходи та види діяльності для управління небезпечними відходами.
   - 1.2. Чи створено необхідну організаційну структуру для моніторингу та звітування про заходи та види діяльності у сфері управління небезпечними відходами, визначені у планах заходів для виконання стратегічних документів.
   - 1.3. Чи забезпечується належне звітування про виконання заходів та видів діяльності у сфері управління небезпечними відходами, визначених у планах заходів на виконання стратегічних документів.
   - 1.4. Чи забезпечено належним чином інформаційну підтримку процесу управління небезпечними відходами.
   - 1.5. Чи є ефективними контрольні заходи, що здійснюються компетентними органами у сфері управління небезпечними відходами.

II. **Друге конкретне питання аудиту: Чи досягаються очікувані результати та наслідки від управління небезпечними відходами.**
   - 2.1. Чи сприяють результати управління небезпечними відходами досягненню цілей, визначених законодавством.
   - 2.2. Чи досягнуто очікуваного впливу від управління небезпечними відходами.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Критерій:** наявність цілей, заходів та дій у стратегічних і планових документах, спрямованих на управління небезпечними відходами, на національному та місцевому рівнях.

**Індикатори виконання:**

- пріоритети, визначені в Національній програмі розвитку «Болгарія 2030» (NDP Bulgaria 2030), та заходи, передбачені в планах дій з реалізації Програми;
- вимірювані цілі, визначені в Національній стратегії з охорони довкілля на 2021–2030 роки, та заходи, включені до плану реалізації Стратегії;
- вимірювані цілі, визначені у Стратегії переходу до циркулярної економіки на 2022–2027 роки, та заходи, включені до плану реалізації Стратегії;
- конкретні заходи та дії, визначені у зв'язку зі стратегічними цілями, викладеними у Національному плані управління відходами на 2021–2028 роки, щодо поводження з небезпечними відходами, з виділенням фінансових ресурсів на їх реалізацію;
- заходи та дії у сфері управління небезпечними відходами, включені до програм управління відходами територіальних громад.

**Критерій:** визначені заходи у сфері управління небезпечними відходами сприяють досягненню цілей, передбачених законодавством.

**Критерій:** дії Міністра охорони навколишнього середовища та водних ресурсів щодо створення механізмів реалізації, моніторингу та звітування про заходи і діяльність у сфері управління небезпечними відходами.

**Індикатори виконання:**

- визначені функції та чітко розмежовані повноваження;
- запроваджені процедури реалізації, моніторингу та звітування щодо заходів і діяльності, включаючи затверджені внутрішні правила, настанови, інструкції, методології та інші відповідні документи;
- запроваджений механізм організації, моніторингу та звітування щодо реалізації Плану дій з виконання Національної стратегії управління відходами в Україні на 2021–2030 роки включно з оцінюванням результатів та вжиттям коригувальних заходів у разі необхідності;
- запроваджена система звітування та контролю за виконанням, а також оцінювання результатів і актуалізації Національного плану управління відходами на 2021–2028 роки.

**Критерій:** ефективна взаємодія та координація під час реалізації, моніторингу та звітування про виконання заходів і діяльності.

**Критерій:** звітування про заходи та діяльність у сфері управління небезпечними відходами, передбачені планами реалізації стратегічних документів.

**Індикатори виконання:**

- підготовлені звіти про хід виконання заходів та діяльності у сфері управління небезпечними відходами, передбачених планами реалізації стратегічних документів;
- реалізовані заходи та дії у сфері управління небезпечними відходами.

**Критерій:** доступність інформації, можливість відстеження та прозорість результатів управління небезпечними відходами.

**Індикатори виконання:**
- функціонування Національної інформаційної системи управління відходами, яка забезпечує повну, достовірну та своєчасну інформацію про небезпечні відходи;
- дотримання вимог щодо ведення публічних реєстрів;
- прозорість та публічний доступ до інформації про результати управління небезпечними відходами.

**Критерій:** створені умови для ефективного контролю за управлінням небезпечними відходами.

**Індикатори виконання:**
- затверджені правила, настанови та/або процедури здійснення контрольних заходів із чітким визначенням обов'язків та відповідальних за такі заходи;
- угоди про співпрацю та координацію між компетентними органами контролю.

**Критерій:** контроль за дотриманням вимог щодо управління небезпечними відходами, що здійснюється компетентними органами контролю.

**Індикатори виконання:**
- кількість проведених документальних перевірок та/або інспекційних заходів на місцях;
- результати проведених перевірок, включно зі складеними актами перевірок, виявленими порушеннями, наданими рекомендаціями, складеними протоколами про адміністративні правопорушення та застосованими санкціями;
- взаємодія та координація між компетентними органами під час здійснення контрольних заходів.

**Критерій:** результати та прогрес, досягнуті у процесі реалізації стратегічних документів та у сфері управління небезпечними відходами.

**Індикатори виконання:**
- обсяги небезпечних відходів, зібраних, перевезених і оброблених, включно з операціями з видалення та відновлення, відповідно до даних Національної інформаційної системи управління відходами;
- об'єкти та/або установки з переробки відходів, а також кількість полігонів для захоронення небезпечних відходів та/або регіональних полігонів побутових відходів, обладнаних окремою секцією для захоронення небезпечних відходів і таких, що мають достатню потужність;
- обсяги імпортованих та експортованих небезпечних відходів;
- представлення даних у відносних показниках.

**Критерій:** результати, досягнуті внаслідок управління небезпечними відходами.

**Індикатори виконання:**
- запобігання утворенню та зменшення обсягів небезпечних відходів;

- зменшення обсягів небезпечних відходів, що направляються на полігони;
- збільшення обсягів небезпечних відходів, що підлягають переробленню та утилізації.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

1. Закон «Про управління відходами» передбачає, що управління відходами має здійснюватися з метою запобігання, зменшення або обмеження їх шкідливого впливу на здоров'я людей та навколишнє середовище.
   У національних стратегічних та програмних документах: Національній програмі розвитку «БОЛГАРІЯ 2030», Стратегії переходу до циркулярної економіки на 2022–2027 роки та Національному плані управління відходами на 2021–2028 роки визначено цілі, заходи та напрями діяльності у сфері управління відходами, включно з управлінням небезпечними відходами. Для забезпечення реалізації передбачених заходів та діяльності визначено конкретні показники та ресурси.
   Пріоритет надається запобіганню утворенню відходів та зменшенню їх небезпечних властивостей, створенню муніципальних систем роздільного збирання небезпечних побутових відходів, а також фінансуванню проєктів з розробки нових конструкцій виробів та технологій, що передбачають використання меншої кількості небезпечних речовин. Обов'язкове роздільне збирання небезпечних відходів забезпечуватиме дотримання вимог Рамкової директиви про відходи.
   Міністр охорони навколишнього середовища та водних ресурсів не вжив заходів для створення необхідних умов для сталого управління та розвитку галузевої політики, а також для ініціювання офіційного затвердження Національної стратегії у сфері навколишнього природного середовища на 2021–2030 роки. Це створює ризики недосягнення довгострокових цілей і пріоритетів галузі.
   Заходи та діяльність, визначені Національним планом управління відходами на 2021–2028 роки, не спрямовані на вирішення проблеми, виявленої під час аналізу ситуації у сфері управління відходами, проведеного в межах цього плану. Крім того, планом не передбачено заходів щодо запобігання утворенню небезпечних відходів промисловістю, яка є найбільшим джерелом утворення таких відходів.

2. Закон «Про охорону навколишнього середовища» визначає, що мери відповідають за організацію управління відходами, включно з управлінням небезпечними відходами, на території відповідних муніципалітетів. Вони також зобов'язані розробляти та забезпечувати виконання програми управління відходами, узгодженої зі структурою, цілями та положеннями Національного плану управління відходами, включно із заходами щодо організації управління муніципальними, будівельними та небезпечними відходами, що утворюються на території муніципалітету.

Міністр охорони навколишнього середовища та водних ресурсів своєчасно затвердив методичні рекомендації щодо розроблення муніципальних та регіональних програм управління відходами, у такий спосіб забезпечивши єдиний підхід до їх розроблення мерами відповідних муніципалітетів.
Переважна більшість муніципалітетів у Болгарії (94 відс.) розробила програми управління відходами, які затверджувались їхніми муніципальними радами (міськими радами). Ці програми містять конкретні заходи й дії, пов'язані з управлінням небезпечними відходами, що спрямовані на досягнення визначених законодавством стратегічних і планових цілей, забезпечуючи на місцевому рівні створення необхідних умов для ефективного управління цим видом відходів, а також для захисту довкілля та здоров'я людей.

3. Функції, пов'язані з реалізацією, контролем та координацією виконання Національного плану управління відходами на 2021–2028 роки, покладені на Директорат з управління відходами та охорони ґрунтів Міністерства охорони навколишнього середовища та водних ресурсів, який відповідає за управління відходами. Водночас відповідальність за підготовку звітів про виконання цього плану не визначена.
Як наслідок, Міністерство охорони навколишнього середовища та водних ресурсів не виконало свого обов'язку щодо надання інформації для звітування про хід реалізації заходів, передбачених планами дій за Національною програмою розвитку «БОЛГАРІЯ 2030». Крім того, не дотримано вимог щодо щорічного та трирічного звітування про виконання заходів, передбачених Національним планом управління відходами на 2021–2028 роки.

4. Інформацію про виконання заходів, передбачених муніципальними програмами управління небезпечними відходами, про яку прозвітували мери, було відображено у регіональних звітах про стан навколишнього середовища, підготовлених 13 Регіональними інспекціями з питань охорони навколишнього середовища та водних ресурсів.
Лише регіональні звіти про стан навколишнього середовища, підготовлені Регіональними інспекціями з питань довкілля та водних ресурсів у Софії та Монтані, не містять інформації про реалізацію заходів щодо управління небезпечними відходами, незважаючи на те, що мери відповідних муніципалітетів надали звіти про виконання своїх програм управління відходами.

5. Національна інформаційна система у сфері відходів, передбачена законодавством, функціонує та підтримується Виконавчим агентством з питань навколишнього середовища. Публічні реєстри, що ведуться в межах цієї інформаційної системи та доступні через вебсайти Міністерства охорони навколишнього середовища та водних ресурсів і Виконавчого агентства з питань навколишнього середовища, містять дані про небезпечні відходи та забезпечують публічний доступ і прозорість до цієї інформації.
Винятком є передбачений законодавством публічний реєстр осіб, які вводять на ринок взуття та текстильні вироби. Станом на 31 січня 2026 року цей реєстр ще не інтегровано до Національної інформаційної системи у сфері відходів та до нього не було внесено жодних даних.

6. Контрольні заходи щодо небезпечних відходів, проведені протягом 2021–2024 років, були частиною загальних заходів з контролю у сфері управління відходами, що здійснювалися регіональними інспекціями з питань довкілля та водних ресурсів, а також державного санітарно-епідеміологічного контролю, що здійснювався регіональними інспекціями охорони здоров'я. Відсутність контрольних заходів, безпосередньо спрямованих на управління небезпечними відходами, перешкоджає проведенню повної та належної оцінки фактичного стану справ, а також наявних і потенційних проблем у цій галузі, що створює ризик для ефективності управління небезпечними відходами.
   Серед порушень у сфері управління відходами найбільшу частку (42 відс.) становили порушення, пов'язані з невжиттям мерами заходів для запобігання розміщенню відходів у несанкціонованих місцях та утворенню незаконних звалищ, а також для організації їх ліквідації. Найбільшу частку порушень (26 відс.) серед осіб, які здійснюють діяльність, пов'язану з небезпечними відходами, становило недотримання вимог щодо ведення обліку та класифікації відходів.
   Не встановлено жодних спеціальних процедур або механізмів для обміну інформацією, комунікації та співпраці між установами, відповідальними за здійснення контрольних заходів щодо поводження з небезпечними відходами у медичних закладах та закладах охорони здоров'я, а також за транскордонне перевезення відходів, зокрема небезпечних. Це не сприяє підвищенню ефективності контрольних заходів.

7. Результати у сфері управління небезпечними відходами свідчать про те, що станом на травень 2025 року в країні функціонувало 10 полігонів, на яких експлуатувалися секції для захоронення небезпечних відходів, із загальною потужністю 31 210 745 тонн для захоронення небезпечних відходів. Упродовж 2021–2024 років кількість полігонів із секціями для захоронення небезпечних відходів збільшилася на три одиниці, тоді як загальна залишкова потужність становила 16 231 896 тонн, або приблизно половину загальної потужності всіх полігонів.
   Загалом у країні функціонує 165 об'єктів та установок для оброблення небезпечних відходів. Водночас у 5 з 28 регіонів країни не створено жодного об'єкта чи установки для оброблення небезпечних відходів.
   Мери муніципалітетів із чисельністю населення понад 10 000 осіб визначили загалом 57 місць для безкоштовного приймання роздільно зібраних небезпечних побутових відходів. Такі місця створено у 20 регіонах. У муніципалітетах, розташованих у межах восьми адміністративних центрів регіонів, що становить 29 відс. відповідних мерів, не визначено місць для безкоштовного приймання роздільно зібраних небезпечних побутових відходів. Це не відповідає вимогам частини третьої статті 19 Закону «Про управління відходами».
   Дані Виконавчого агентства з питань навколишнього середовища щодо утворення небезпечних відходів у 2021–2023 роках свідчать про зменшення їх загального обсягу на 2 відсотки. Обсяг оброблених небезпечних відходів у 2023 році залишився на рівні 2022 року. Протягом зазначеного періоду обсяг відновлених небезпечних відходів більш ніж на 1 відс. перевищував обсяг небезпечних відходів, що підлягали утилізації. Найбільшу частку небезпечних відходів, направлених на полігони (53 відс. загального обсягу захоронених протягом цього періоду небезпечних відходів) зафіксовано у 2021 році. У 2022 році ця частка зменшилася до 20 відс., у 2023 — зросла до 28 відсотків. Водночас за той самий період відносна частка небезпечних відходів, імпортованих до країни, зросла на 41 відсоток. Такі відходи мають підлягати операціям з відновлення, насамперед переробці або відновленню металів та сполук металів, а також повторному очищенню відпрацьованих мастил або іншим формам повторного використання мастил.

8. За даними Євростату щодо обсягів утворення небезпечних відходів за 2022 рік, виміряних за показником «кілограмів на душу населення», Болгарія посіла друге місце серед держав — членів Європейського Союзу за обсягом утворення небезпечних відходів після Фінляндії.
   Показник охоплює всі відходи, утворені на території країни, включаючи відходи, утворені в результаті днопоглиблювальних робіт, мінеральні відходи та ґрунти, що призводить до збільшення обсягів відходів, що відображаються у звітності, особливо відходів, утворених у гірничодобувному та будівельному секторах.
   Обсяг утворених у Болгарії небезпечних відходів за цим показником становив 2 246 кг на душу населення, тоді як середній показник по ЄС — 266 кг на душу населення, що на 88 відсотків перевищує середній показник по ЄС.
   Обмежені результати, досягнуті у сфері запобігання утворенню небезпечних відходів та зменшення їх обсягів, а також відновлення та захоронення таких відходів не сприяють досягненню пріоритетів, визначених для сектору управління відходами.
   Впровадження спеціальних законодавчих вимог щодо управління небезпечними відходами як окремою категорією відходів створило належну правову основу для їх ефективного управління. Обсяги утворення небезпечних відходів у Болгарії у декілька разів перевищують середній показник у країнах Європейського Союзу. Це свідчить про те, що дотримання ієрархії управління відходами залишається складним питанням.

Для забезпечення та досягнення ефективного управління небезпечними відходами Міністру навколишнього середовища та водних ресурсів необхідно докласти додаткових зусиль з метою:

- забезпечення своєчасного затвердження національного стратегічного документа у сфері охорони довкілля як засобу досягнення визначених законодавством цілей та дотримання принципів охорони довкілля, зокрема захисту складових навколишнього середовища;
- визначення конкретних прямих обов'язків експертів відповідного управління Міністерства навколишнього середовища та водних ресурсів щодо впровадження, моніторингу та звітування про заходи та діяльність, пов'язані з небезпечними відходами;
- запровадження процедури для ефективної координації, моніторингу та звітування про реалізацію заходів і діяльності та досягнення цілей у сфері управління небезпечними відходами, визначених у документах планування та програмування, одночасно забезпечивши простежуваність і прозорість управління небезпечними відходами на національному рівні;
- своєчасна підготовка передбачених законодавством річних та трирічних звітів для відстеження виконання цілей і заходів у сфері управління відходами, зокрема небезпечними відходами;
- забезпечення здійснення в межах контрольних заходів, що проводяться регіональними інспекціями з питань навколишнього середовища та водних ресурсів, моніторингу дотримання спеціальних законодавчих вимог щодо небезпечних відходів;
- врегулювання співпраці та координації між відповідальними установами щодо транскордонного перевезення небезпечних відходів та відходів, що утворюються в медичних закладах та закладах охорони здоров'я.

### ☑ Основні рекомендації

За результатами аудиту сформульовано сім рекомендацій, адресованих Міністру навколишнього середовища та водних ресурсів. Рекомендації спрямовані як на вдосконалення механізмів моніторингу та контролю у сфері управління відходами, зокрема небезпечними відходами, так і на забезпечення дотримання вимог відповідного спеціального законодавства, а також передбачають:

- затвердження національного стратегічного документа у сфері охорони навколишнього середовища;
- вжиття заходів для забезпечення розроблення програм управління відходами всіма муніципалітетами країни;
- покладення відповідальності на відповідне управління Міністерства навколишнього середовища та водних ресурсів за постійний моніторинг виконання Національного плану управління відходами та звітування про його реалізацію;
- забезпечення періодичного звітування перед Радою міністрів про виконання Національного плану управління відходами, як це передбачено планом;
- вжиття заходів для ініціювання укладення угоди з Міністерством охорони здоров'я та затвердження спільних інструкцій з Міністерством внутрішніх справ, якими регулюватиметься проведення скоординованих контрольних заходів під час перевірок з питань управління небезпечними відходами.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Кінцевий термін виконання рекомендацій Національного аудиторського офісу Болгарії — 1 березня 2027 року.

riigikontroll

## Естонія — Національний аудиторський офіс Естонської Республіки

### 1. Назва аудиту

***Захист об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору***

### 2. Рік завершення / оприлюднення

*09 січня 2025 року.*

### 3. Період, охоплений аудитом

*Конкретного періоду немає, оскільки оцінено поточний стан готовності.*

### 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*https://www.riigikontroll.ee/en/audits/security-objects-supplying-electricity*

### 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### 6. Передумови та актуальність аудиту

Аудит розпочато навесні 2024 року. На той час повномасштабна війна в Україні тривала вже два роки, і було зафіксовано численні випадки атак на об'єкти критичної інфраструктури, зокрема на інфраструктуру електроенергії. В Естонії також трапилися деякі інциденти, пов'язані з газопроводами та лініями зв'язку в Балтійському морі. У зв'язку з цим Національний аудиторський офіс Естонії вирішив оцінити, чи готова інфраструктура материкової частини країни у сфері найважливішої життєво необхідної послуги — електропостачання до подібних інцидентів. Проведені на етапі попереднього аудиту інтерв'ю засвідчили, що попри усвідомлення подій в Україні та інцидентів у Балтійському морі діяльність постачальників послуг і державних органів суттєво не змінилася. Перебої в електропостачанні суттєво впливають на функціонування держави, надання життєво необхідних послуг та повсякденне життя населення. Тому важливо забезпечити фізичний захист критично важливих об'єктів, що забезпечують електропостачання.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано

Під час проведення аудиту Національний аудиторський офіс зосередив увагу на тому, яким чином здійснюється захист об'єктів, що забезпечують електропостачання, від зовнішніх фізичних атак. Аудит не охоплював оцінювання захисту об'єктів від повітряних атак. У межах аудиту оцінено діяльність Міністерства з питань клімату (як координатора у сфері надання електропостачання, як життєво необхідної послуги), Міністерства внутрішніх справ (як координатора об'єктів національної оборони, до складу яких також входять окремі об'єкти електроенергетичної інфраструктури), Служби внутрішньої безпеки Естонії (щодо повсякденної оперативної взаємодії з підприємствами, у підпорядкування яких знаходяться об'єкти критичної інфраструктури), а також AS Elering, Elektrilevi OÜ та AS Enefit Power (усі три є постачальниками життєво важливих послуг та одночасно державними підприємствами). Під час аудиту Національний аудиторський офіс оцінив, наскільки оператор системи передачі AS Elering, оператор системи розподілу Elektrilevi OÜ та найбільший постачальник електроенергії AS Enefit Power підготувалися до фізичних атак критичних об'єктів, що забезпечують електропостачання. Національний аудиторський офіс провів перевірку п'яти об'єктів, один із яких — об'єкт підприємства AS Elering визначений як об'єкт національної оборони, пов'язаний із наданням життєво важливих послуг, чотири інші об'єкти визначені найбільш енергетичними підприємствами, що необхідні для забезпечення критично важливих видів діяльності у межах аналізу ризиків безперервності діяльності. За інформацією Міністерства внутрішніх справ, зовнішні фізичні атаки, які досліджувалися під час аудиту, можуть включати, зокрема: вандалізм, крадіжку, переростання мітингів (протестів) у масову неорганізовану атаку, напад озброєного злочинця, спланований напад (раптовий напад, підрив вибухового пристрою тощо), небезпечне поштове відправлення (лист, посилка тощо), напад через вентиляційну систему, а також напад, здійснений спеціальними підрозділами або особами з військовою підготовкою.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета аудиту — оцінити наскільки постачальники критично важливих послуг (оператор системи передачі, оператор системи розподілу та виробник електроенергії) підготувалися до фізичних атак на критичні об'єкти, що забезпечують електропостачання.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи дотримано вимог, установлених процедурами захисту об'єктів національної оборони, пов'язаних із забезпеченням електропостачання.
2. Чи готові об'єкти, які не визначені як об'єкти національної оборони, але є пріоритетними для критично важливих видів діяльності у сфері електропостачання, до захисту від фізичних атак (як у мирний час, так і в кризових ситуаціях).
3. Чи належним чином обґрунтовано визначення статусу об'єктів, що забезпечують електропостачання (зокрема, чи є вони об'єктами національної оборони чи ні)?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

1. Об'єктом національної оборони AS Elering дотримано процедури[1] захисту об'єктів національної оборони, зокрема, проведений аналіз ризиків та розроблений план безпеки відповідають вимогам процедури захисту об'єктів національної оборони, на об'єкті національної оборони впроваджено мінімальні заходи фізичного захисту категорії B, а також проведено тренування з питань безпеки відповідно до встановлених вимог. Також у доступному розпорядженні є все необхідне обладнання, персонал та інші ресурси для реалізації заходів захисту.
2. У разі зміни рівня загрози на об'єкті національної оборони AS Elering власник цього об'єкта має можливість вжити додаткових заходів безпеки, захист об'єкта також забезпечується в умовах кризи у сфері національної оборони.
3. Служба внутрішньої безпеки Естонії виконала завдання, передбачені процедурою захисту об'єктів національної оборони, та сприяла забезпеченню виконання відповідальним за об'єкт національної оборони, пов'язаний із забезпеченням електропостачання, вимог, установлених цією процедурою.
4. У межах аналізу ризиків та плану забезпечення безперебійної діяльності, розроблених відповідно до Закону про надзвичайні ситуації[2], енергетичні підприємства визначили фізичні атаки на об'єкти, що забезпечують функціонування критично важливих видів діяльності, як загрозу та розробили відповідні сценарії, для яких визначено запобіжні заходи, а за необхідності розроблено план відновлення, що відповідає встановленим вимогам, реалізацію якого також було відпрацьовано на практиці.
5. Міністерство з питань клімату надало енергетичним підприємствам рекомендації щодо ризиків фізичних атак на важливі об'єкти.

---

[1] Нормативно-правовий акт урядового рівня, який визначає умови віднесення об'єктів до об'єктів національної оборони, а також заходи, що мають бути впроваджені для забезпечення їх фізичного захисту. Цей акт слугував основним джерелом критеріїв аудиту.

[2] 1 жовтня 2026 року Закон про надзвичайні ситуації було замінено новим законом, який об'єднав положення Закону про надзвичайні ситуації та Закону про національну оборону. Обидва закони визначали нормативно-правову основу та критерії, які могли бути використані під час проведення аудиту.

6. Міністерство з питань клімату та Міністерство внутрішніх справ провели оцінку об'єктів, що забезпечують електропостачання, та обґрунтовано визначили, що лише одного із них слід визнати об'єктом національної оборони. Під час оцінки враховано вплив атаки на об'єкти, що забезпечують електропостачання, надання відповідної послуги та, відповідно, суспільство.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Електропостачання є життєво важливою послугою, а на об'єктах, пов'язаних із її наданням, застосовуються заходи фізичного захисту різного рівня. На об'єкті енергопостачання, що належить AS Elering, який наразі є єдиним об'єктом, визначеним як об'єкт національної оборони, дотримано вимог щодо забезпечення фізичного захисту, встановлених процедурою захисту об'єктів національної оборони. Водночас для інших важливих об'єктів, що забезпечують електропостачання, але не визначені як об'єкти національної оборони, конкретних вимог щодо фізичного захисту не встановлено. Підприємства повинні самостійно визначати, які заходи фізичного захисту є належними, але для цього їм потрібна додаткова інформація від Міністерства з питань клімату як органу, відповідального за організацію надання життєво необхідної послуги. Наразі деякі заходи, що застосовуються підприємствами, є менш суворими, ніж вимоги, встановлені для об'єктів національної оборони. Разом з тим ці об'єкти також мають важливе значення для забезпечення електропостачання. Незважаючи на зміни у сфері безпеки, з 2017 року лише один об'єкт енергопостачання визначений як об'єкт національної оборони, фізичний захист якого регулюється чіткими правилами. Щодо інших важливих об'єктів, підприємства самостійно здійснюють аналіз загроз та впроваджують відповідні заходи, однак це не забезпечило більш належної підготовки до різних видів фізичних атак та безперебійне електропостачання загалом у разі фізичної атаки. На думку Національного аудиторського офісу, для забезпечення застосування самими підприємствами принципів, подібних до тих, що застосовуються до об'єктів національної оборони, необов'язково визначати ці об'єкти як об'єкти національної оборони. Водночас підприємства, у власності яких перебувають відповідні об'єкти, потребують отримання від Міністерства з питань клімату як органу, відповідального за організацію надання життєво необхідної послуги, більш змістовної інформації про можливі загрози фізичних атак та заходи, які необхідно вживати у разі конкретних видів атак. Це дасть змогу враховувати таку інформацію під час вибору та впровадження відповідних заходів.

### ☑ Основні рекомендації

1. Рекомендації Національного аудиторського офісу Міністерству з питань клімату та Міністерству внутрішніх справ: оцінити необхідність віднесення об'єктів, що забезпечують електропостачання, до об'єктів національної оборони.

2. Рекомендація Національного аудиторського офісу Міністерству з питань клімату: збирати та надавати енергетичним підприємствам більш детальну інформацію про загрози фізичних атак, а також про заходи протидії можливим атакам.
3. Рекомендація Національного аудиторського офісу Міністерству внутрішніх справ: проаналізувати спроможність держави забезпечувати захист об'єктів національної оборони, пов'язаних із забезпеченням електропостачання, у разі необхідності.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій

Національний аудиторський офіс Естонії у 2026 році здійснив подальший моніторинг виконання рекомендацій, яке ще не завершене, однак міністерства врахували їх у своїй подальшій діяльності.

**Огляд стану виконання рекомендацій:**

1. Перелік визначених об'єктів національної оборони переглянуто, а кількість таких об'єктів збільшилася в десять разів. Наразі всі важливі об'єкти визначено як об'єкти національної оборони, і підприємства мають дотримуватися встановлених умов для таких об'єктів та застосовувати відповідні заходи. Перевірку своєчасності вжиття цих заходів планується провести пізніше в цьому році.
2. Міністерство з питань клімату намагалося передавати інформацію підприємствам від служб безпеки. Таку інформацію надано підприємствам виключно в обсязі, необхідному для виконання їхніх обов'язків. Водночас самі підприємства не задоволені таким обсягом отриманої інформації, тому звернулися до приватних компаній, що спеціалізуються на аналізі безпекових ризиків для проведення аналізу загроз і розроблення рекомендацій щодо необхідних заходів.
3. Плани Міністерства внутрішніх справ переглянуто спільно з Міністерством оборони. Підрозділи оперативного та тактичного рівнів регулярно проводять тренування із захисту важливих об'єктів. Інформація про спроможності держави має гриф секретності.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Аудит був невеликим за обсягом та зосереджувався на вузькій тематиці. Це дало змогу одному аудиторові протягом одного місяця провести досить швидко та ефективно практичну частину аудиту, яка передбачала переважно аналіз відповідних документів та проведення інтерв'ю. Крім того, аудитор відвідав усі об'єкти, охоплені аудитом, що дало змогу перевірити інформацію, надану підприємствами. Основний висновок за результатами аудиту полягав у тому, що для досягнення практичного впливу не обов'язково проводити тривалий та дорогий аудит. Значно важливішими є чітка зосередженість на конкретній проблемі, а також своєчасність і актуальність питання, що досліджується. Нам вдалося виявити проблемні питання, актуальні як для загальної готовності до кризових ситуацій, так і забезпечення електропостачання (останнє питання є зрозумілим і важливим для всіх зацікавлених сторін — від пересічних громадян до політиків, адже ніхто не хоче жити без електроенергії). Урок для інших ВОА може полягати в тому, що потрібно систематично відстежувати ситуацію у сфері своєї відповідальності, щоб своєчасно визначати актуальні теми, які відповідають очікуванням суспільства та іншим зацікавленим сторонам.

## 1. Назва аудиту

***Функціонування критично важливих послуг у разі збою в роботі систем обробки даних***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*23 січня 2026 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*Аудитом оцінені результати діяльності служби за І півріччя 2025 року з урахуванням документів за період до 31 серпня 2025 року. Зміни, що відбулися після 31 серпня 2025 року, описані у звіті, якщо вони вплинули на актуальність первинної оцінки. Оцінено тренування та випробування, проведені з 2020 року до 30 червня 2025 року.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*https://www.riigikontroll.ee/en/audits/functioning-critical-services-event-data-outage*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Різноманітна цифрова інфраструктура та ІТ-рішення держави Естонія створюють широкі можливості для ефективного управління державою та більш зручної організації повсякденного життя громадян. До 2025 року, коли розпочався аудит, цифрові державні послуги стали своєрідною візитівкою Естонії. Водночас численні взаємопов'язані ІТ-системи створюють ризики та мають вразливі місця, які можуть призвести до виникнення кризової ситуації. Кризова ситуація може виникнути внаслідок дії одного або одночасно кількох факторів загрози, наприклад війни, фізичної атаки, стихійного лиха, технічної аварії або кібератаки. Для функціонування цифрової держави необхідний постійний обмін даними, оскільки від нього залежить функціонування багатьох інших послуг. Водночас канали обміну даними вразливі, а в умовах напруженої безпекової ситуації зовнішні канали зв'язку можуть стати потенційним об'єктом впливу. Хоча зовнішні канали (обміну даними) Естонії дублюються і в разі пошкодження підводних кабелів (як це сталося у 2024 та 2025 роках у Балтійському морі) трафік даних можна переключити на інші підводні кабелі, що функціонують, або, наприклад, на наземні кабелі, такі випадки все ж свідчать про зацікавленість ворожої держави у порушенні обміну даними. Таким чином, важливо звертати увагу й на інші способи порушення обміну даними (наприклад, атакам на вежі мобільного зв'язку та кібератакам, а також гібридним загрозам). Перебої у наданні

цифровізованих послуг із використанням каналів обміну даними можуть суттєво вплинути на функціонування держави та добробут населення. Водночас установи, відповідальні за надання таких послуг, не мають чіткого розуміння про можливість забезпечення безперервності послуг, залежних від обміну даними, та способи їх реалізації у разі повного або часткового припинення обміну даними.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☒ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано

Аудитом оцінено безперебійність передачі даних як життєво важливої послуги, функціонування гарантованих державою послуг, для надання яких необхідні послуги передачі даних, у разі переривання передачі даних, а також відновлення послуг. Послуги передачі даних та інші послуги, що гарантуються державою, визначені як завдання національної оборони в затвердженому Урядом Естонської Республіки плані дій у сфері національної оборони. Завдання національної оборони регулюються Законом про національну оборону, а їх перелік наведено в плані дій у сфері національної оборони. Цей план містить найповніший на сьогодні перелік послуг, що мають загальнодержавне значення.

Під час аудиту проведено оцінку 5 таких завдань національної оборони, які міністерства самостійно визначили як критично важливі та залежать від цифрових рішень і мають загальне значення в мирний час, у період кризи та під час війни: передача даних; оперативне надання допомоги людям, які її потребують (номер телефону 112); екстрене оповіщення населення (наприклад, сирени, телебачення і радіо, текстові повідомлення); міжбанківські платежі та покриття видатків, що фінансуються з Державного казначейства. У межах аудиту оцінені послуги, включені до вибірки. Оцінки, наведені у звіті, охоплюють спроможність установ, відповідальних за організацію життєво важливих послуг, забезпечувати безперебійне функціонування таких послуг та дотримуватися вимог законодавства, а також спроможність інших державних установ і компаній за участю держави забезпечувати безперебійне надання послуг.

Зауваження, висновки та рекомендації, викладені у звіті, надано міністерствам і відомствам, відповідальним за виконання завдань національної оборони: Міністерству юстиції та цифрових технологій (разом із відомствами, що належать до сфери його управління); Міністерству внутрішніх справ (разом із відомствами, що належать до сфери його управління); Міністерству фінансів; Eesti Pank (центральному банку Естонії). Інформацію було запитано в Урядовій канцелярії, Управлінні державної інформаційної системи та Державному фонді інфокомунікацій.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Метою аудиту є оцінка того, як державні установи забезпечують безперебійність функціонування послуг передачі даних та послуг, залежних від них, у разі перебоїв передачі даних. З цією метою Національний аудиторський офіс Естонії, по-перше, проаналізував, чи дотримується Міністерство юстиції та цифрових технологій вимог, що випливають із Закону про надзвичайний стан, щодо забезпечення безперебійності функціонування життєво важливих послуг з передачі даних. По-друге, чи існують альтернативні способи надання та отримання послуг, необхідних для функціонування держави, які можуть бути застосовані у разі повного або часткового переривання передачі даних. По-третє, Національний аудиторський офіс Естонії проаналізував спроможність державних установ відновлювати надання послуг.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи дотримується Міністерство юстиції та цифрових технологій вимог Закону про надзвичайний стан щодо забезпечення безперебійного функціонування життєво важливих послуг передачі даних.
2. Чи існують альтернативні способи надання та отримання послуг, необхідних для функціонування держави, які можуть бути застосовані у разі повного або часткового переривання передачі даних.
3. Якою є спроможність державних установ відновлювати функціонування своїх послуг.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Національний аудиторський офіс Естонії здійснював оцінювання на основі таких критеріїв (критерії ґрунтуються на Законі про надзвичайний стан та нормативно-правових актах, прийнятих Урядом на підставі цього Закону, Законі про національну оборону та нормативно-правових актах, а також плані дій у сфері національної оборони, який, по суті, є урядовим планом управління кризовими ситуаціями):

- Міністерство юстиції та цифрових технологій у співпраці з іншими установами створило передумови для забезпечення безперебійного функціонування життєво важливої послуги передачі даних, зокрема підготувало план дій у надзвичайних ситуаціях, координувало проведення аналізу ризиків і планів забезпечення безперебійного функціонування надавачів життєво важливих послуг, визначило взаємозалежності, що впливають на надання цієї послуги, а також здійснювало нагляд за безперебійністю її функціонування.

- Міністерство юстиції та цифрових технологій, а також інші відповідні установи мають необхідні ресурси для забезпечення безперебійного функціонування життєво важливої послуги та врегулювання надзвичайної ситуації, зокрема персонал, фінансові ресурси, технічне обладнання та процедурні правила.
- Міністерство юстиції та цифрових технологій, а також інші відповідні установи відпрацьовували забезпечення безперебійного функціонування життєво важливої послуги передачі даних під час навчань. Зауваження, зроблені під час навчань, виявлені проблемні питання та надані пропозиції були включені до планів дій цих установ, а відповідні плани заходів виконані. Міністерство юстиції та цифрових технологій поінформоване про навчання, що проводяться надавачами життєво важливих послуг.
- Обробка екстрених повідомлень також забезпечується у разі переривання передачі даних, зокрема завдяки тому, що установи, які підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, врахували у своїх аналізах ризиків та планах можливість переривання передачі даних та його наслідки. Установи мають альтернативні способи виконання завдання національної оборони, пов'язаного з відповідною послугою, які не потребують передачі даних, і надійність цих альтернатив перевірено. Обробка екстрених повідомлень у разі переривання передачі даних відпрацьовувалася під час навчань, а для вирішення виявлених проблем та зниження ризиків передбачено план дій і графік його виконання, реалізація яких забезпечена відповідними інвестиціями.
- Інформування населення про загрозу також забезпечується у разі переривання передачі даних, зокрема, установи, залучені до оповіщення (у тому числі Міністерство внутрішніх справ, Центр реагування на надзвичайні ситуації, Естонська служба порятунку, AS Levira, ERR), врахували можливість переривання передачі даних та його наслідки у своїх аналізах ризиків і планах. Установи мають альтернативні способи виконання завдання національної оборони, пов'язаного з відповідною послугою, які не потребують передачі даних, і надійність цих альтернатив перевірено. Інформування населення відпрацьовувалося під час навчань, а для вирішення виявлених проблем та зниження ризиків передбачено план заходів і графік його виконання, реалізація яких забезпечена інвестиціями.
- Державні грошові розрахунки також здійснюватимуться у разі перебоїв передачі даних, зокрема, Міністерство фінансів врахувало можливість таких перебоїв та його наслідки під час організації державних розрахунків. Міністерство фінансів має альтернативні способи здійснення розрахунків, які не потребують підключення до мережі передачі даних, і надійність цих альтернатив перевірено. Державні розрахунки також будуть функціонувати у разі перебоїв передачі даних під час навчань, а для вирішення виявлених проблем та зниження ризиків передбачено план заходів і графік його виконання, реалізація яких забезпечена інвестиціями.
- Платіжні послуги також функціонуватимуть у разі перебоїв передачі даних, зокрема, Національний аудиторський офіс Естонії врахував можливість такого збою та його наслідки під час організації платіжних послуг. Eesti Pank розробив альтернативні способи, які не потребують підключення до мережі, і надійність цих рішень перевірено. Платіжні послуги будуть функціонувати у разі перебоїв передачі даних під час навчань, а для вирішення виявлених проблем та зниження ризиків передбачено план заходів і графік його виконання, реалізація яких забезпечена інвестиціями.
- Установи, включені до аудиторської вибірки, відповідальні за надання послуг, спроможні відновлювати надання послуг, зокрема, мають комплексні плани відновлення, які враховують як плани забезпечення безперервності діяльності, так і положення про відповідні бази даних. Установи мають необхідні ресурси для відновлення послуг (персонал, документацію, технічне обладнання), поводячи перевірки спроможності до відновлення за різними кризовими сценаріями (наприклад, у разі короткострокового відключення електроенергії або в умовах кризи).

☑ **Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів**

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

☑ **Висновки та встановлені факти**

Критично важливі послуги, розглянуті під час аудиту, — оперативна допомога людям, які її потребують, екстрене оповіщення населення, міжбанківські платежі та покриття видатків, що фінансуються з Державного казначейства, загалом залишатимуться доступними навіть у разі збою в роботі систем передачі даних, однак функціонування цих послуг буде суттєво ускладнене. У разі використання альтернативних рішень, призначених для функціонування незалежно від передачі даних, необхідно враховувати додаткові витрати часу та незручності. Забезпечити прибуття швидкої медичної допомоги, поліції та рятувальних служб до людини, яка потребує допомоги, можливо навіть у разі недоступності номера екстреної допомоги 112, однак це буде значно менш зручно та, ймовірно, призведе до збільшення часу прибуття допомоги. Інформувати населення про загрози незалежно від послуги передачі даних можна лише за допомогою громадського радіо. Відповідальні органи працюють над підвищенням безперебійності функціонування інших каналів оповіщення (наприклад, сирен або громадського телебачення). Міжбанківські платежі та платежі через Державне казначейство можуть здійснюватися без послуги передачі даних, однак у разі збою швидкість здійснення платежів суттєво знизиться.

**Основні зауваження:**

1. Міністерство юстиції та цифрових технологій керувалося вимогами Закону про надзвичайний стан під час організації забезпечення безперебійної роботи служби передачі життєво важливих даних, однак виявлено низку суттєвих недоліків.
2. Міністерство юстиції та цифрових технологій визначило ключові принципи забезпечення безперебійної передачі даних у своєму плані дій реагування на надзвичайні ситуації, однак не пояснило, як телекомунікаційні компанії мають їх реалізовувати.
3. Аудит засвідчив, що у разі перебоїв у передачі даних рятувальники, бригади швидкої медичної допомоги та поліція можуть прибути до людей, які потребують допомоги, пізніше, ніж зазвичай, оскільки в таких умовах ускладнюється зв'язок із Центром реагування на надзвичайні ситуації, а також можуть виникати затримки в обробленні екстрених викликів, направленні допомоги та зв'язку з підрозділами, які виїжджають на виклик.
4. Перебої з передачею даних також суттєво впливають на використання каналів, передбачених для екстреного оповіщення населення. Аудит засвідчив, що у разі таких перебоїв громадське радіо є єдиним загальнодержавним каналом екстреного оповіщення, який функціонує без затримок і проблем. Інші канали функціонують з обмеженнями.
5. Для забезпечення функціонування платіжних послуг навіть у разі збою в передачі даних Eesti Pank розробив і погодив із комерційними банками спосіб передавання платіжної інформації та здійснення платежів, який може застосовуватися в таких умовах. Робота над рішеннями, що забезпечують функціонування карткових платежів, триває.

## ☑ Основні рекомендації

1. Національний аудиторський офіс Естонії рекомендував Міністру юстиції та цифрових технологій визначити у плані реагування на надзвичайні ситуації порядок забезпечення безперебійного функціонування кабельних послуг передачі даних, реалізації стратегічних принципів та управління ризиками, що виникають внаслідок взаємозалежності життєво важливих послуг. Національний аудиторський офіс Естонії також рекомендував запровадити робочий процес для подальшого опрацювання зауважень та результатів навчань (наприклад, визначити, які заходи слід змінити першочергово).
2. Національний аудиторський офіс Естонії рекомендував Міністру внутрішніх справ визначити критично важливі функції, якими повинні володіти державні установи у разі збою в роботі систем передачі даних, та підтримати установи у розвитку й відпрацюванні цих спроможностей. Національний аудиторський офіс Естонії також рекомендував спільно з Міністерством юстиції та цифрових технологій опрацьовувати можливі шляхи для розширення використання каналів зв'язку, незалежних від традиційних систем передачі даних, та підвищити безперебійність роботи сирен.
3. Національний аудиторський офіс Естонії рекомендував Міністру фінансів проводити навчання за різними сценаріями, зокрема за сценарієм повної втрати доступу до даних, а також вдосконалити можливості використання альтернативних рішень для управління грошовими потоками та роботи Державного казначейства.

## ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Станом на жовтень 2026 року жодних подальших заходів щодо виконання рекомендацій ще не вжито. До кінця року планується оцінити, чи:

1. проведення загальнодержавних навчань з управління кризовими ситуаціями дало змогу оновити плани управління кризовими ситуаціями;
2. покращилася ситуація з тестуванням інформаційних систем;
3. державні установи запровадили альтернативні рішення для передачі даних (наприклад, супутникову передачу даних);
4. мають державні установи альтернативні способи надання послуг (так звані офлайн-рішення);
5. забезпечило Міністерство юстиції та цифрових технологій безперебійне надання критично важливих державних послуг у разі перебоїв передачі даних.

## ☑ Належні практики та отримані уроки

Аудит засвідчив, що державні органи недостатньо опрацьовували питання щодо того, як надаватимуться їхні послуги без доступу до інтернету. Ймовірно, що після проведення аудиту деякі установи почали опрацьовувати це питання та готуватися до використання альтернативних рішень для передачі даних або так званих офлайн-рішень з метою забезпечення надання своїх послуг (тобто способів надання послуг без доступу до інтернету). У цьому контексті аудит уже мав короткостроковий позитивний вплив.

Цей аудит — спільний проєкт, тому до складу проєктної групи увійшли аудитори з двох аудиторських команд — команди з питань внутрішньої безпеки та оборони і команди з питань інформаційних технологій. Управління проєктом було складним завданням, яке вимагало чітких очікувань від керівника проєкту та більш активного обговорення між

членами команди під час проведення аудиту та подальшої підготовки звіту, але, зрештою, виявилося результативним. Аудитори працювали у межах своїх напрямів роботи, при цьому застосовувалася методологія «місійного управління» (це означає, що керівник визначає мету, а аудитор самостійно розробляє конкретний шлях її досягнення). Такий формат співпраці дав можливість аудиторам з питань безпеки отримати досвід у сфері цифрових технологій, а аудиторам з питань ІТ краще зрозуміти особливості управління кризовими ситуаціями.

Основні отримані уроки з точки зору проведення аудиту:

1. Важливо мати актуальний перелік послуг, які є критично важливими для діяльності державних органів і надання яких залежить від функціонування систем передавання даних. Це мінімізує ризик того, що аудит охопить нерелевантні послуги або послуги, які легко замінити чи які переважно надаються за допомогою офлайн-рішень.
2. Аудитори мають бути сміливими та впевненими в обґрунтованості власних оцінок, оскільки об'єкти аудиту мають інформаційну перевагу. Якщо аудитори висувають певне твердження, то повинні дотримуватися його та переконатися, що воно підтверджене належними аудиторськими доказами. Лише таким чином ВОА може публічно представляти результати аудиту у спосіб, що забезпечує довіру та сприяє підвищенню готовності до кризових ситуацій.



# Латвія —
# Вищий офіс фінансового контролю Латвійської Республіки

## 1. Назва аудиту

***Планування та забезпечення готовності національної системи цивільного захисту***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*27 вересня 2022 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*З 1 січня 2020 року до 31 грудня 2021 року. Також зібрано інформацію за періоди, що виходять за межі зазначеного часового проміжку.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*Латиською мовою: https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslegtas-revizijas/vai-valsti-defineta-ricibpolitika-civilas-aizsardzibas-joma-var-nodrosinat-efektivas-civilas-aizsardzibas-un-katastrofu-parvaldisanas-sistemas-izveidi-atbilstosi-es-limeni-atzitai-labajai-praksei-un-pienemtajiem-tiesibu-aktiem*
*Англійською мовою: https://www.lrvk.gov.lv/en/audit-summaries/audit-summaries/can-nationally-defined-civil-protection-policy-ensure-the-establishment-of-an-effective-civil-protection-and-disaster-management-system-in-line-with-good-practice-recognized-at-the-eu-level-and-legislation-adopted*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Аудит проведений з метою оцінки спроможності системи цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями, створеної після прийняття нового Закону про цивільний захист та управління надзвичайними ситуаціями, забезпечувати ефективне управління надзвичайними ситуаціями відповідно до належної практики, визнаної на рівні ЄС, та вимог чинного законодавства.

Актуальність аудиту значно зросла у зв'язку з двома масштабними кризами. Під час проведення аудиту пандемія COVID-19 домінувала у національному та міжнародному порядку денному, у зв'язку з чим особливу увагу було приділено управлінню пандемією. На завершальному етапі аудиту Росія розпочала війну проти України, що спонукало Вищий офіс фінансового контролю також оцінити виконання превентивних заходів та заходів із забезпечення готовності, передбачених Національним планом цивільного захисту на випадок війни або воєнних загроз.

Пандемія COVID-19 також стала на практиці своєрідним стрес-тестом інституційної моделі Латвії у сфері цивільного захисту та управління кризами. Передбачена законодавством модель управління надзвичайними ситуаціями використовувалася лише частково, тоді як під час пандемії було створено різні спеціальні механізми координації.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☒ державні матеріальні резерви; навчання з цивільного захисту; контроль за дотриманням вимог у сфері цивільного захисту; заходи з підготовки до війни або воєнного вторгнення |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудитом оцінено спроможність системи цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями Латвії забезпечувати ефективне управління надзвичайними ситуаціями, зосереджуючись, зокрема, на: розподілі обов'язків та повноважень між установами; механізмах міжвідомчої координації; придатності системи до реагування на масштабні та міжсекторальні кризи; інституційній моделі, що застосовувалася для управління пандемією COVID-19; оцінку ризиків виникнення надзвичайних ситуацій; якості національних та муніципальних планів цивільного захисту; моніторингу виконання планів цивільного захисту; реалізації превентивних заходів та заходів із забезпечення готовності на випадок війни або військового вторгнення; плануванні та формуванні державних матеріальних резервів; системі навчань з питань цивільного захисту; контролі Державної пожежно-рятувальної служби за дотриманням вимог у сфері цивільного захисту. Основними об'єктами аудиту були Міністерство внутрішніх справ та Державна пожежно-рятувальна служба. Інформацію також було отримано від кількох муніципалітетів, Міністерства охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку, Міністерства охорони здоров'я, інших міністерств та установ, залучених до системи цивільного захисту.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета аудиту — визначити, чи забезпечує державна політика у сфері цивільного захисту створення ефективної системи цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями відповідно до передової практики, визнаної на рівні ЄС, та вимог прийнятого законодавства.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

Основне аудиторське питання: чи може державна політика у сфері цивільного захисту забезпечити створення ефективної системи цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями відповідно до передової практики, визнаної на рівні ЄС, та вимог прийнятого законодавства. Основні підпитання охоплювали: чи був розподіл повноважень між установами та посадовими особами, а також чи були встановлені механізми співпраці достатньо чіткими для забезпечення ефективного ухвалення рішень та управління надзвичайними ситуаціями; чи була модель управління надзвичайними ситуаціями, визначена законодавством, ефективною для управління пандемією COVID-19; чи відповідала оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій вимогам ЄС; чи були Національний план цивільного захисту та муніципальні плани цивільного захисту достатньо конкретними та придатними для практичного застосування, а також чи здійснювався належний моніторинг їх виконання; чи планувалися та формувалися

державні матеріальні резерви відповідно до нормативно-правової бази; чи було створено комплексну та регулярну систему навчань з питань цивільного захисту; чи повною мірою Державна пожежно-рятувальна служба виконувала функцію контролю за дотриманням вимог у сфері цивільного захисту.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Критерії аудиту ґрунтувалися на сукупності таких джерел: законодавство Латвії, зокрема Закон «Про цивільний захист та управління надзвичайними ситуаціями», законодавство у сфері національної безпеки та постанови Кабінету Міністрів; Національний план цивільного захисту та інші документи державного планування; законодавство Європейського Союзу та рекомендації Європейської Комісії; міжнародно визнані передові практики; досвід функціонування систем цивільного захисту в інших країнах. Наприклад, у сфері оцінки ризиків під час аудиту використовувалися Рекомендації Європейської Комісії щодо оцінки та картографування ризиків для управління надзвичайними ситуаціями, а також Хіогська рамкова програма дій ООН та Сендайська рамкова програма щодо зменшення ризику катастроф на 2015–2030 роки. Критерії аудиту сформульовані таким чином, щоб можна було визначити, чи виконано кожен критерій, виконано частково або не виконано. Наприклад, під час оцінки інституційної моделі аудитори перевіряли, чи були повноваження Міністерства внутрішніх справ, Державної пожежно-рятувальної служби та органів управління надзвичайними ситуаціями достатньо чіткими та деталізованими, а також чи дублювалися повноваження різних установ.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту або представлення його результатів

☒ так

☐ ні

Незважаючи на те, що у звіті прямо не використовується термін «інноваційні методи», під час аудиту застосовано кілька вартих уваги підходів:

- аналіз законодавчих та політичних документів;
- використання міжнародних стандартів і належних практик як критеріїв аудиту;
- порівняльний аналіз систем цивільного захисту в інших країнах;
- інтерв'ю та збір інформації від широкого кола установ;
- використання реальних кризових ситуацій, зокрема пандемії COVID-19, для оцінки функціонування інституційної моделі на практиці;
- окрема оцінка впровадження заходів із забезпечення готовності до війни або військового вторгнення після вторгнення Росії в Україну.

Під час аудиту проаналізовано досвід Сполученого Королівства Швеції, Литви, Естонії та Німеччини.

Ще одним корисним підходом стало виявлення передових практик у межах системи Латвії. Аудит встановив, що у сфері медицини катастроф функціонує усталена система регулярних і планових навчань, та дійшов висновку, що такий підхід доцільно було б застосувати до системи цивільного захисту загалом.

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Загальний висновок Вищого офісу фінансового контролю був негативним: державна політика не забезпечила створення ефективної системи цивільного захисту та управління катастрофами, і ця сфера значною мірою залишалася без належної уваги.

**Основні результати аудиту:**

1. Нечіткий розподіл інституційних обов'язків та повноважень. До управління катастрофами мала залучатися велика кількість установ, однак механізми забезпечення скоординованих дій інших установ були недостатньо чіткими.
2. Система виявилась недостатньо придатною для комплексних міжгалузевих кризових ситуацій. Під час пандемії COVID-19 передбачена законодавством модель управління катастрофами використовувалася лише фрагментарно. Попри створення кількох спеціальних координаційних органів, відповідальну установу за керівництво діями під час кризових ситуацій не завжди визначали чітко.
3. Плани цивільного захисту були недостатньо практичними, а заходи, як правило, — надто загальними та не містили конкретних термінів виконання, чіткого розподілу обов'язків або визначених джерел фінансування.
4. Оцінка ризиків катастроф не забезпечила достатньої міжгалузевої співпраці та залучення органів місцевого самоврядування і громадськості.
5. Не створено ефективної системи моніторингу виконання планів цивільного захисту. Міністерство внутрішніх справ та Державна пожежно-рятувальна служба здебільшого збирали інформацію, отриману від установ, однак недостатньо аналізували прогрес у виконанні заходів, перешкод та необхідних вдосконалень.
6. Готовність до війни та воєнних дій була неповною. З 15 перевірених заходів із запобігання та забезпечення готовності лише чотири — виконано, чотири — перебували на стадії виконання, а сім — не виконано.
7. Не створено комплексної системи навчань з питань цивільного захисту. Не забезпечувалися регулярна участь усіх відповідних сторін та систематичний моніторинг усунення недоліків, виявлених під час навчань.
8. Система державних матеріальних резервів тривалий час потерпала від недостатнього фінансування.

### ☑ Основні рекомендації

За результатами аудиту надано 17 рекомендацій, основні напрями яких охоплювали:

- уточнення повноважень органів управління катастрофами;
- вдосконалення моделі інституційної координації;
- забезпечення конкретності та практичної застосовності національних і муніципальних планів цивільного захисту;
- посилення моніторингу виконання планів цивільного захисту;
- надання методологічної підтримки муніципалітетам;
- забезпечення державних матеріальних резервів у необхідному обсязі та уточнення ролі муніципалітетів;
- запровадження середньострокової системи планування навчань з питань цивільного захисту на всіх рівнях;
- забезпечення подальшого контролю за усуненням недоліків і виконанням рекомендацій за результатами навчань з питань цивільного захисту.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій

Майже всі аудиторські рекомендації виконані. Виконання незначної кількості рекомендацій ще триває. Заходи, вжиті за результатами аудиту, сприяли вдосконаленню системи цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями, зокрема у частині планування, координації, готовності та загального управління.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Аспекти аудиту, які можуть бути корисними для інших вищих органів аудиту — членів EUROSAI:

- цивільний захист доцільно перевіряти як горизонтальну систему загалом, а не лише як сукупність функцій, покладених на окремі установи;
- під час аудитів слід оцінювати не лише формально визначені повноваження, а й те, чи можуть ці повноваження бути реалізовані на практиці під час реальної кризи;
- досвід, отриманий під час реальної кризи, може слугувати стрес-тестом інституційної системи;
- доцільно поєднувати докази, отримані з нормативно-правових актів, планів, даних про виконання, інтерв'ю та міжнародного порівняльного аналізу;
- якість планів цивільного захисту слід оцінювати з огляду на їхню оперативну придатність — чи визначають вони конкретні заходи, відповідальних органів, строки, ресурси та очікувані результати;
- готовність неможливо оцінити належним чином лише на основі документів; також слід аналізувати регулярні навчання, їхні результати та подальше усунення виявлених недоліків;
- аудити також можуть виявляти та поширювати передові практики, які вже застосовуються в межах національної системи. У Латвії регулярну та послідовну систему підготовки у сфері медицини катастроф визначено як модель, яку можна ширше застосовувати в системі цивільного захисту.

VALSTYBĖS KONTROLĖ
NATIONAL AUDIT OFFICE

# Литва — Національний аудиторський офіс Литовської Республіки

## 1. Назва аудиту

***Готовність установ до реагування на надзвичайні ситуації***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Лютий 2023 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*Період, охоплений аудитом, 2018–2020 роки. Дані за 2015 рік використовувалися для оцінки тенденцій та змін, пов'язаних із періодичністю проведення аналізу ризиків та оновлення Національного плану управління надзвичайними ситуаціями після проведення Національного аналізу ризиків. Дані за 2015–2021 роки використовувалися для оцінки надзвичайних ситуацій державного рівня, що виникли у сфері відповідальності обраних міністерств.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*Литовською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24066/instituciju-pasirengimas-reaguoti-i-ekstremaliasias-situacijas*
*Англійською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/EN/Product/24072/preparedness-of-institutions-to-respond-to-emergencies*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Аудитом оцінено готовність міністерств та органів місцевого самоврядування до реагування на надзвичайні ситуації високого та дуже високого рівнів ризику. Проаналізовано дані шести

відібраних міністерств та шести обраних муніципалітетів, а також проведено опитування всіх 14 міністерств і 60 муніципалітетів. Крім того, під час аудиту проаналізовано дані шести міністерств і шести муніципалітетів та проведено консультації з Агентством з охорони навколишнього середовища, Центром радіаційного захисту, юридичним факультетом Вільнюського університету, робочою групою, створеною для розробки моделі управління кризовими ситуаціями та надзвичайними ситуаціями, Асоціацією муніципалітетів Литви та Центром стратегічного аналізу при Уряді. Основну увагу в межах аудиту зосереджено на Міністерстві внутрішніх справ та Департаменті пожежної безпеки та рятувальних робіт.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета аудиту — оцінити готовність установ до реагування на надзвичайні ситуації.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

- чи розподілені повноваження суб'єктів системи управління надзвичайними ситуаціями;
- чи створені нормативно-правові механізми для застосування спеціальних заходів (обмежень), що сприяють управлінню надзвичайними ситуаціями;
- чи забезпечує наявна система оцінки ризиків виявлення загроз високого та дуже високого рівнів ризику, які можуть спричинити виникнення надзвичайних ситуацій;
- чи забезпечує наявна система управління надзвичайними ситуаціями планування заходів щодо управління всіма можливими ризиками високого та дуже високого рівнів, які можуть спричинити виникнення надзвичайних ситуацій.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Основні критерії:**
Готовність до реагування на надзвичайні ситуації вважається належною, якщо чітко визначено ролі та повноваження всіх суб'єктів, залучених до забезпечення готовності; створено належну нормативно-правову базу для управління загрозами та небезпеками, включаючи оголошення надзвичайного стану, повноважень щодо ухвалення рішень та застосування обмежень; ризики високого та дуже високого рівнів систематично виявляються, оцінюються та регулярно переглядаються; усі надзвичайні ситуації державного рівня охоплені Державним планом управління надзвичайними ситуаціями, що містить чіткий розподіл відповідальних суб'єктів, заходи та порядок перегляду; відповідні ризики враховані в інституційних планах управління надзвичайними ситуаціями, включаючи оповіщення населення, міжвідомчу взаємодію та евакуацію; заходи з управління надзвичайними ситуаціями регулярно оцінюються та перевіряються під час навчань з цивільного захисту, а виявлені недоліки усуваються.

**Джерела:**
Рекомендація Організації економічного співробітництва та розвитку щодо управління критичними ризиками (2014 рік); Закон Литовської Республіки «Про надзвичайний стан»; Закон Литовської Республіки «Про цивільний захист»; Закон Литовської Республіки «Про профілактику та контроль інфекційних захворювань людини»; Постанова Уряду «Про концепцію Закону про управління кризовими ситуаціями»; Рішення ЄС № 1313/2013/ЄС про Механізм цивільного захисту Союзу; Керівні принципи Європейської Комісії щодо оцінки спроможності управління ризиками; методичні рекомендації Литви щодо аналізу ризиків, планування заходів з управління надзвичайними ситуаціями, критеріїв ефективності та проведення навчань з цивільного захисту.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так
☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

**Основний висновок:** готовність до реагування на надзвичайні ситуації потребує вдосконалення у зв'язку з недостатньою міжвідомчою координацією. Національний план управління надзвичайними ситуаціями не охоплює п'ять потенційних ризиків високого та дуже високого рівнів, визначених у Національному аналізі ризиків, відповідальні та залучені до підтримки органи не планують усіх необхідних заходів і дій з управління надзвичайними ситуаціями. Більш чітке нормативно-правове регулювання сприяло б цілеспрямованому та послідовному управлінню такими ситуаціями.

**Основні результати аудиту:**
- Необхідно вдосконалити нормативно-правове регулювання та міжвідомчу координацію. Із 4 випадків оголошення надзвичайних ситуацій державного рівня 2 не відповідали встановленим законодавством вимогам. Критерії та процедури ідентифікації кризових

ситуацій були недостатньо чіткими, а заходи з підвищення готовності не були належним чином скоординовані.

- Необхідно вдосконалити процес проведення якісного аналізу потенційних загроз і надзвичайних ситуацій. У 5 із 6 відібраних для аудиту міністерств та 5 із 6 відібраних для аудиту муніципалітетів виявлено недоліки в оцінці ризиків та управлінні інформацією. 4 із 12 міністерств (які надали відповіді) здійснили перегляд та оновлення оцінок ризиків із запізненням на 4–6 років.
- Необхідно вдосконалити процес забезпечення готовності до реагування на надзвичайні ситуації. У 4 із 6 відібраних для аудиту міністерств планами не охоплені всі відповідні надзвичайні ситуації, тоді як 2 із 6 відібраних для аудиту міністерств та 3 із 6 відібраних для аудиту муніципалітетів не врахували всі ризики високого та дуже високого рівнів. 4 із 6 відібраних для аудиту міністерств не мали належні процедури оповіщення населення, у 4 із 6 відібраних для аудиту муніципалітетів були виявлені недоліки в організації розміщення населення.

### ☑ Основні рекомендації

Рекомендації за результатами аудиту надані Уряду, Міністерству внутрішніх справ та Департаменту пожежної безпеки та рятувальних робіт. Уряду рекомендовано уточнити повноваження та обов'язки органів, відповідальних за координацію заходів із забезпечення готовності до реагування на надзвичайні ситуації; визначити порядок оцінювання відповідності надзвичайної ситуації критеріям для її оголошення; а також установити нормативно визначені критерії ідентифікації та оголошення кризових ситуацій. Міністерству внутрішніх справ рекомендовано визначити орган, відповідальний за координацію проведення Національного аналізу ризиків, та затвердити методологію, що охоплюватиме всі ризики високого та дуже високого рівнів; установити порядок розробки, перегляду та оновлення Національного плану управління надзвичайними ситуаціями; а також уточнити критерії оголошення надзвичайних ситуацій для забезпечення ефективного реагування органів місцевого самоврядування. Департаменту пожежної безпеки та рятувальних робіт рекомендовано встановити якісні критерії оцінки готовності до реагування на надзвичайні ситуації.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Моніторинг виконання рекомендацій триває. У межах виконання рекомендацій за результатами аудиту 1 січня 2023 року набрали чинності Закон «Про управління кризовими ситуаціями та цивільний захист» і нормативно-правові акти, прийняті на його виконання, що сприяло зміцненню національної системи управління кризовими ситуаціями. Нормативно-правову базу вдосконалено шляхом уточнення функцій та повноважень відповідних установ, визначення ролі Національного центру управління кризовими ситуаціями у координації заходів із забезпечення готовності до кризових ситуацій та проведення оцінювання національних ризиків, запровадження більш чітких процедур оголошення надзвичайних і кризових ситуацій, а також визначення порядку розроблення та оновлення планів управління кризовими ситуаціями, включно з моніторингом виконання рекомендацій за результатами навчань.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Аудитом охоплено діяльність установ як на рівні центральних органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, що дало змогу виявити проблемні питання та надати рекомендації, спрямовані на забезпечення позитивних змін у системі загалом.

## 1. Назва аудиту

***Модернізація системи оповіщення населення, удосконалення захисних споруд цивільного захисту та укриттів***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Червень 2025 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*Період аудиту — 2022–2024 роки.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*Литовською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24340/gyventoju-perspejimo-sistemos-modernizavimas-kolektyvines-apsaugos-statiniu-ir-p*
*Англійською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/EN/Product/24342*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Безпекова ситуація в регіоні та світі, а також зростання частоти небезпечних природних явищ зумовлюють необхідність забезпечення готовності до застосування ефективних рішень для своєчасного попередження населення про небезпеки у критичний момент та його захисту від можливих наслідків стихійних лих, техногенних аварій і загрози військових конфліктів. Важливо своєчасно попереджати населення про загрози та забезпечувати належну підготовку до облаштування споруд колективного захисту та укриттів для захисту населення. Аудит проведено в контексті ризиків, пов'язаних із недостатньою готовністю до оповіщення та захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☒ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано?

Було прийнято рішення завершити аудит проведенням попереднього дослідження з урахуванням змін, що відбулися у 2024–2025 роках, а також запланованих і здійснених заходів. Ми встановили, що заплановані заходи спрямовувались на вирішення проблем, виявлених під час попереднього дослідження. Оприлюднення звіту за результатами попереднього дослідження мало сприяти більш оперативній та належній реалізації запланованих змін, зокрема в частині запланованих заходів щодо вдосконалення системи оповіщення населення, розвитку споруд колективного захисту та укриттів, процесу прийняття рішень щодо вибору об'єктів колективного захисту та укриттів, а також вдосконалення процесу забезпечення готовності. Мета попереднього дослідження — оцінити інформацію щодо стратегічних документів, нормативно-правової бази, суб'єктів, залучених до системи управління, фінансування з державного бюджету та інших джерел на розвиток системи оповіщення населення, об'єктів колективного захисту та укриттів; системи оповіщення населення, її заходів, запланованого оновлення та модернізації; визначення потреби в об'єктах колективного захисту та укриттях, їх відбору, маркування, готовності, використання та запланованого розвитку. Інформацію було зібрано від Національного центру кризового управління, Міністерства навколишнього середовища, Державного агентства даних, Агентства управління проєктами, Міністерства внутрішніх справ, Агентства управління проєктами, Міністерства навколишнього середовища, муніципалітетів та розпорядників споруд колективного захисту й укриттів, відібраних аудиторами для оцінювання, державного підприємства Turto bankas, Асоціації органів місцевого самоврядування Литви та Литовської асоціації розвитку нерухомості.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета попереднього дослідження — зібрати та проаналізувати інформацію щодо функціонування системи оповіщення населення, визначення потреби у спорудах колективного захисту та укриттях, їх відбору, маркування, організації та використання, а також поточних або запланованих змін, і виявити пов'язані з цим проблеми.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

Аудиторські питання для основного дослідження не визначалися, оскільки аудит завершився на етапі попереднього дослідження.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Критерії аудиту не визначалися, оскільки аудит завершився на етапі попереднього дослідження.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Встановлено недостатній рівень готовності до своєчасного оповіщення населення про загрози та забезпечення його захисту у разі виникнення надзвичайних ситуацій або війни. 78 відс. (896 із 1144) сирен, що використовуються для оповіщення населення, не підключені до централізованої системи управління, водночас модернізація системи оповіщення та інформування населення здійснювалась із затримкою, а більшість коштів, передбачених для цієї мети (95 відс., або 1,8 млн євро), перерозподілена та використана на інші потреби. У муніципалітетах визначено загалом 2 412 об'єктів колективного захисту та 6 344 укриття, однак 45 відс. муніципалітетів не мають достатньої кількості об'єктів колективного захисту, а 55 відс. — укриттів. Унаслідок цього спроможність забезпечити захист буде недостатньою приблизно для 0,2 млн та 0,4 млн жителів відповідно. Не розроблено чітких технічних вимог або критеріїв оцінювання придатності об'єктів колективного захисту та укриттів. Муніципалітети не надали документальних підтверджень щодо їх відбору, а деякі розпорядники споруд та більшість опитаних розпорядників укриттів не були достатньо підготовлені для забезпечення своєчасного приведення цих об'єктів у готовність до використання — для захисту населення.

### ☑ Основні рекомендації

Рекомендації не надавалися, оскільки аудит завершився на етапі попереднього дослідження.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Рекомендації не надавалися, однак результати попереднього дослідження сприяли привернення більшої уваги до виявлених проблем та реалізації поточних змін. Ми продовжуємо здійснювати моніторинг цих змін та виконання запланованих заходів. Уже понад 30 млн євро виділено муніципалітетам, і наразі ці кошти використовуються для ремонту понад 800 укриттів. Ще 10,5 млн євро виділено на розроблені муніципалітетами проєкти, спрямовані на підготовку до евакуації населення. Крім того, додаткові інвестиції, передбачені муніципалітетам у межах Регіональної програми розвитку на 2022–2030 роки, сприятимуть посиленню захисту критичної інфраструктури та підвищенню готовності муніципалітетів до надзвичайних ситуацій. Якщо буде встановлено, що поточні зміни та їх результати є недостатніми, може бути проведено нове оцінювання.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Цей приклад демонструє, що суттєвого впливу можна досягти також шляхом завершення аудиту на етапі попереднього дослідження: коли ми виявляємо проблемні питання та встановлюємо, що заходи для їх вирішення вже здійснюються, інформування осіб, які приймають рішення, може сприяти прискоренню їх вирішення. У таких випадках, коли обставини вказують на те, що проведення основного етапу аудиту матиме обмежену додану вартість, це також може сприяти економії часу та ресурсів, водночас даючи змогу швидше досягти позитивних змін. Ми вже бачимо прогрес у здійсненні поточних змін і продовжуємо здійснювати моніторинг їх результатів.

## 1. Назва аудиту

***Підготовка громадян Литовської Республіки до громадянського опору***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Червень 2025 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*Період аудиту — 2023–2024 роки. Для оцінювання змін у деяких випадках використовувалися дані за 2025 рік.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*Литовською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24341/lietuvos-respublikos-pilieciu-rengimas-pilietiniam-pasipriesinimui*
*Англійською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/EN/Product/24344/preparation-of-citizens-of-the-republic-of-lithuania-for-civil-resistance*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Держава має бути захищена як військовими, так і невійськовими засобами. Кожен громадянин, незалежно від віку чи місця проживання, має бути готовим запобігати загрозам, протистояти агресії та окупації. Необхідно посилювати готовність громадян до цивільного опору: надавати їм необхідні знання щодо готовності до національної оборони, розвивати відповідні навички, формувати готовність протистояти зовнішнім загрозам та зміцнювати їхню волю до опору. Індекс громадянської спроможності не показав суттєвого покращення, а результати опитувань свідчили про недостатній рівень обізнаності населення щодо можливостей громадян долучатися до національної оборони у різних формах. Ці чинники викликали занепокоєння щодо готовності громадян до цивільного опору та підкреслили необхідність дослідити цей напрям у межах аудиту.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ підготовка громадян до цивільного опору |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано

Аудит охоплював Апарат Уряду, Міністерство національної оборони, Міністерство освіти, науки і спорту, Департамент мобілізації та цивільного опору при Міністерстві національної оборони та Спілку стрільців Литви, оскільки ці установи відповідають за координацію діяльності і реалізацію заходів, спрямованих на посилення готовності громадян до цивільного опору. Ми дослідили реалізацію цих заходів та співпрацю між системою національної оборони, державними і муніципальними установами та неурядовими організаціями, а також провели інтерв'ю з представниками Спілки учнів та студентів Литви і науковцями Вільнюського університету.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета аудиту — оцінити, чи забезпечується підготовка громадян до ненасильницького цивільного опору.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

Ключові питання аудиту: чи спрямовані розробка політики, координація та моніторинг готовності до громадянського опору на досягнення результатів; чи створено належні умови для підготовки громадян до беззбройного цивільного опору.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Основні критерії:**

- функції установ, відповідальних за координацію та моніторинг підготовки до громадянського опору, визначені та ефективно виконуються;
- фінансування планується з урахуванням очікуваних результатів;
- цілі, заходи та показники включені до стратегічних планів діяльності визначених відповідальних установ, а також встановлені показники для оцінювання прогресу в досягненні цілей щодо підготовки до цивільного опору;
- угоди про співпрацю між Союзом стрільців Литви та державними установами передбачають заходи щодо ненасильницького цивільного опору;
- підготовлено необхідну кількість інструкторів для проведення практичних курсів із громадянських та оборонних навичок для учнів, а громадянську освіту інтегровано до програм професійної освіти;
- забезпечено готовність до залучення неурядових організацій, які можуть сприяти наданню допомоги у разі війни.

**Джерела:**
Національна програма «Стратегія підготовки громадян Литовської Республіки до громадянського опору», План реалізації Національної програми, Закон «Про основи національної безпеки», Закон «Про стратегічне управління», Методологія стратегічного управління, Закон «Про Союз стрільців Литви», Закон «Про структуру бюджетної системи» та інші нормативно-правові акти.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

**Основний висновок:** ефективна підготовка громадян до беззбройного громадянського опору забезпечується лише частково: недостатньою є координація між установами та неурядовими організаціями, заходи з підготовки все ще перебувають на етапі планування, а умови для набуття громадянами необхідних знань і навичок є недостатніми.

**Результати аудиту:** процес координується Урядом, Комісією з питань національної безпеки та Радою громадянського опору, а відповідні заходи реалізуються 15 установами у сферах оборони, освіти, культури, соціального захисту та праці, а також внутрішніх справ.

Аудит виявив відсутність єдиного координаційного органу, який забезпечував би узгодженість дій установ та інтеграцію громадянського опору в систему всеохоплюючої оборони. Наявність уповноваженого керівника сприяла б визначенню спільних стратегічних цілей та більш ефективній мобілізації наявних ресурсів.

Громадянська освіта вже є обов'язковою для учнів дев'ятих класів, тоді як Програма національної безпеки є факультативною для учнів 11–12 класів, і її обирають менше 1 відс. учнів. Громадянську освіту ще не інтегровано до системи вищої освіти. Освіта дорослих охоплює лише половину муніципалітетів (31 із 60) та не адаптована до потреб людей з інвалідністю. Важливим є залучення муніципалітетами неурядових організацій, однак лише два муніципалітети уклали угоди, що визначають конкретні заходи з надання допомоги. Муніципалітети не мають достовірних даних про мешканців, які потребуватимуть догляду, за винятком осіб, які отримують соціальні послуги. Координоване оцінювання спроможності неурядових організацій та практична перевірка навичок сприяли б плануванню установами спільних заходів і підвищенню мотивації громадян до підготовки до беззбройного громадянського опору.

### ☑ Основні рекомендації

Надано рекомендації: Уряду — визначити координаційний орган; Адміністрації Уряду — підготувати план реалізації заходів Стратегії та передбачити залучення волонтерів; Департаменту мобілізації та громадянського опору — розширити підготовку з питань громадянського опору; Міністерству освіти, науки і спорту — інтегрувати питання національної безпеки та громадянську освіту на всіх рівнях освіти.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Очікуваний результат: після виконання рекомендацій будуть закріплені системні зміни на рівні державного та місцевого управління, що сприятиме створенню узгоджених та орієнтованих на результат умов для підготовки громадян до беззбройного громадянського опору та зміцненню стійкості всієї країни. Для досягнення цих змін було визначено амбітну мету: до 2028 року всі муніципалітети мають укласти угоди про співпрацю з неурядовими організаціями, що міститимуть конкретні плани дій. З урахуванням нашої рекомендації Уряд затвердив план реалізації стратегії підготовки громадян Литви до громадянського опору на 2026–2030 роки. Окрім заходів із посилення громадянської свідомості та стійкості, цим планом передбачено вдосконалення практичних навичок населення шляхом налагодження реальної співпраці між органами місцевого самоврядування та неурядовими організаціями. Реалізація інших рекомендацій триває, а відповідні зміни продовжують перебувати під наглядом.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Вибір теми, орієнтованої на потреби населення, з чітким зв'язком із безпекою громадян, застосування системного підходу до аудиту, що охоплює рівні центрального та місцевого управління, а також цілеспрямоване поширення результатів аудиту. Порівняння муніципалітетів дало можливість виявити відмінності у рівні готовності та визначити сфери, які потребують удосконалення, що забезпечило чіткіше розуміння того, як національні заходи з підготовки реалізуються на практиці на місцевому рівні. Результати аудиту були доведені до відома як осіб, відповідальних за прийняття рішень, так і громадськість: висновки та рекомендації за результатами аудиту представлені на засіданні Національної ради з координації всеохоплюючої оборони при Президентові, обговорені в Парламенті, зокрема в Комітеті з питань освіти і науки у контексті підготовки дітей та молоді, а також широко висвітлені на телебаченні, радіо та провідних новинних порталах. Це привернуло підвищену увагу до виявлених недоліків та необхідних змін для посилення підготовки громадян до громадянського опору, підкресливши важливість суспільної стійкості як невід'ємної складової національної безпеки.

## 1. Назва аудиту

***Формування, накопичення та управління державним резервом (частину звіту про результати аудиту засекречено).***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Січень 2026 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2023 рік — перше півріччя 2025 року. Для виявлення тенденцій та оцінювання змін проаналізовано також дані за 2021–2022 роки та третій квартал 2025 року.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*Литовською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24376/valstybes-rezervo-sudarymas-kaupimas-ir-tvarkymas*
*Англійською мовою: https://www.valstybeskontrole.lt/EN/Product/24378/formation-accumulation-and-management-of-state-reserve*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Державний резерв є однією з гарантій національної безпеки, призначений для забезпечення функціонування системи цивільного захисту та задоволення основних потреб постраждалого населення у разі надзвичайної ситуації або кризи, після оголошення мобілізації, введення надзвичайного або воєнного стану. Стратегією національної безпеки визначено завдання щодо формування сталих принципів і критеріїв накопичення державного резерву, впровадження інноваційних рішень у сфері його адміністрування та забезпечення необхідного рівня накопичення державного резерву. З огляду на важливість цього питання заплановано проведення аудиту у цій сфері з метою оцінювання ефективності функціонування системи державного резерву. Складна геополітична ситуація та зростання ризиків виникнення різних загроз підвищують актуальність виконання цього завдання.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудитом оцінено, чи є Державний резерв достатнім, належним та спроможним до оперативної мобілізації для задоволення потреб систем управління кризовими ситуаціями та цивільного захисту, а також постраждалого населення в умовах надзвичайних ситуацій, криз, мобілізації або воєнного стану. Аудит охопив Національний центр управління кризовими ситуаціями при Уряді як координатора Державного резерву, міністерства фінансів, охорони здоров'я, транспорту та сільського господарства, Департамент пожежно-рятувальної служби при Міністерстві внутрішніх справ як розпорядників Державного резерву, а також Центр екстремальних ситуацій у сфері охорони здоров'я при Міністерстві охорони здоров'я, який здійснює делеговані функції з управління Державним резервом. Оцінювання зосереджувалося на питаннях формування та накопичення Державного резерву, якості, зберігання та постачання його запасів, зокрема планування, оцінювання ризиків, логістики та розподілу відповідальності. Частина проаналізованої інформації мала гриф секретності.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета аудиту — оцінити, чи є сформований та накопичений Державний резерв достатнім і належним та чи може він бути оперативно використаний для забезпечення потреб системи управління кризовими ситуаціями і цивільного захисту, а також постраждалого населення у разі надзвичайної ситуації або кризи після оголошення мобілізації, введення надзвичайного або воєнного стану.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

Ключові аудиторські питання: чи є запланований обсяг Державного резерву достатнім, а його склад належним з урахуванням потенційних загроз; чи є належними перевірки якості запасів, а також моніторинг умов їх зберігання та строків придатності; чи є достатніми потужності для зберігання Державного резерву; чи створено систему постачання запасів Державного резерву; інші питання мають обмежений доступ.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Основні критерії з відкритим доступом:** державний резерв має формуватися відповідно до визначених найвищих ризиків та затвердженого плану формування із встановленням кінцевих строків та проміжних цільових показників; дані про накопичені запаси Державного резерву мають бути достовірними, підтверджуватися бухгалтерськими документами та відповідати фактичним залишкам запасів; методи накопичення запасів мають бути економічно обґрунтованими, забезпечувати раціональне використання коштів та найвигідніші умови закупівель; запаси Державного резерву повинні бути придатними до використання, зберігатися у встановлених умовах та фактично перебувати у місцях зберігання; місця зберігання запасів та маршрути їх постачання повинні плануватися з урахуванням найвищих ризиків та можливих сценаріїв надзвичайних ситуацій.

**Джерела критеріїв аудиту:** Закон «Про Державний резерв», нормативно-правові акти, що регулюють питання формування, оновлення, списання та зберігання запасів Державного резерву, а також інші нормативно-правові акти.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

- ☐ так
- ☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

**Основний висновок:** державний резерв сформований без урахування загроз найвищого рівня та без прив'язки до параметрів сценаріїв, визначених у планах управління, а створена система накопичення та управління Державним резервом не забезпечує його достатності, належного складу та, за необхідності, своєчасного постачання до місця використання.

**Ключові результати:** формування Державного резерву недостатньо пов'язане з потребами мобілізації та військової оборони, тоді як муніципалітети не забезпечують запланованого накопичення продовольчих запасів для евакуйованого населення; не затверджено довгострокового плану накопичення Державного резерву з чіткими термінами, що не

забезпечує безперервності процесу накопичення, обґрунтування потреби у фінансуванні та ефективного планування ресурсів; три з чотирьох відповідальних за зберігання запасів Державного резерву не виконали встановлених показників їх накопичення, при цьому у 2024 році 37 відс. бюджетних асигнувань, виділених на цю мету, залишилися невикористаними, з яких 25 відс. використані на інші потреби; обсяги запасів Державного резерву не завжди розраховуються точно та не відображають фактичних обсягів запасів, а облік запасів і контроль за їх зберіганням є недостатніми. Із 125 перевірених позицій запасів не вдалося підтвердити 42 відс. облікованих залишків; деякі види запасів перевищували встановлені обсяги або їх поновлення не здійснювалося своєчасно; накопичення запасів продовольства здійснюється на основі договорів резервування, однак економічну ефективність цієї моделі не підтверджено аналізом витрат і вигод. За договорами, укладеними у 2022–2024 роках, витрати на резервування сягали 531 відс. закупівельної вартості продукції, що створює ризик неефективного використання коштів Державного резерву; ефективна система доставки запасів Державного резерву не запроваджена: обов'язки та відповідальність за їх доставку чітко не врегульовані, а планування доставки не здійснювалося з урахуванням загроз найвищого рівня ризику та відповідних сценаріїв. Готовність місць зберігання до підготовки запасів для оперативного транспортування не оцінюється, а окремі договори не забезпечують надання відповідних послуг у разі надзвичайної ситуації, мобілізації, введення надзвичайного або воєнного стану.

### ☑ Основні рекомендації

Уряду рекомендовано посилити стратегічне планування Державного резерву, Апарату Уряду — забезпечити його ефективне управління, координацію, контроль та логістичне забезпечення. Рекомендації включали:

- планування Державного резерву з урахуванням найвищих національних ризиків, чітких критеріїв та довгострокового плану накопичення із визначеними термінами;
- узгодження Державного резерву з потребами мобілізації, військової оборони та муніципальних органів, залучення органів національної оборони до планування, а також затвердження планів евакуації населення та його забезпечення;
- посилення управління та контролю за Державним резервом шляхом забезпечення цільового використання коштів, надійних даних про запаси та економічно обґрунтованих рішень щодо їх накопичення;
- підвищення логістичної готовності Державного резерву шляхом забезпечення належних умов зберігання, більшої децентралізації запасів між регіонами та їх своєчасної доставки з урахуванням сценаріїв потенційних загроз.

Рекомендації також було надано керівникам Державного резерву: Міністерству охорони здоров'я, Центру з надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я при Міністерстві охорони здоров'я, Міністерству транспорту та зв'язку та Міністерству сільського господарства. Їм рекомендовано посилити управління та контроль за запасами Державного резерву шляхом забезпечення належного контролю якості медичних, транспортних і продовольчих запасів, їх ефективного зберігання, достовірного обліку запасів та готовності до оперативного використання у разі надзвичайних ситуацій, мобілізації або війни. Ці рекомендації також спрямовані на забезпечення більш ефективного використання державних ресурсів та підвищення надійності системи формування, зберігання та постачання запасів.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Очікуваний вплив: після впровадження рекомендацій буде створено достатній та належний Державний резерв для забезпечення потреб системи управління кризовими ситуаціями та цивільного захисту, а також постраждалого населення у разі надзвичайної ситуації або кризи, мобілізації, введення надзвичайного або воєнного стану. Накопичення та управління Державним резервом здійснюватимуться системно, його фінансування буде належним, а запаси — краще захищеними, при цьому буде забезпечено їх оперативну доставку до місця використання у разі потреби. Рекомендації виконуються, триває моніторинг їх виконання.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Цей аудит був унікальним, оскільки окремі аудиторські процедури передбачали роботу з інформацією з обмеженим доступом. Це створило додаткові труднощі під час документування аудиту, оскільки необхідно було забезпечити належний захист секретної інформації та узгодити рівень обмеження доступу до результатів аудиту з об'єктами аудиту, відповідальними за захист такої інформації.

Один із найважливіших уроків, отриманих під час аудиту, полягав у необхідності забезпечення балансу між підзвітністю та безпекою. У процесі доопрацювання звіту про результати аудиту визначено мету — забезпечити належний захист інформації з обмеженим доступом, водночас уникаючи необґрунтованого засекречення аудиторських висновків чи інших суттєвих результатів перевірки. Для досягнення цієї мети об'єкти аудиту залучили спеціальні експертні комісії своїх установ, які згідно із законодавством відповідають як за захист інформації з обмеженим доступом, так і за недопущення її необґрунтованого засекречування. Такий підхід сприяв більш об'єктивній оцінці того, яка саме інформація дійсно потребує засекречення. У звіті про результати аудиту чітко розмежовано інформацію з обмеженим доступом та інформацію, яка може бути оприлюднена, що дало змогу опублікувати загальнодоступну версію звіту.

Хоча процес доопрацювання звіту про результати аудиту тривав довше, ніж зазвичай, докладені зусилля були виправданими: результати аудиту оприлюднені без розголошення інформації з обмеженим доступом, а також представлені основні результати аудиту, висновки та рекомендації. Цей досвід продемонстрував, що навіть під час проведення аудитів у чутливих сферах можна забезпечити високий рівень підзвітності, а оприлюднення результатів може сприяти підвищенню впливу аудиту.

## 1. Назва аудиту

***Забезпечення стійкості системи охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Березень 2022 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2019–2021 роки.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*Литовською: https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24075/sveikatos-prieziuros-tvarumo-uztikrinimas-esant-ekstremaliosioms-situacijoms*
*Англійською: https://www.valstybeskontrole.lt/EN/Product/24076/ensuring-sustainability-of-health-care-in-emergencies*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Пандемія COVID-19 суттєво впливала на стан здоров'я населення Литви у 2020–2021 роках, висвітливши вразливість системи охорони здоров'я до масштабних надзвичайних ситуацій. У 2020 році середня тривалість життя в Литві скоротилася на 17 місяців — з 76,5 до 75,1 року, а COVID-19 став третьою за поширеністю причиною смерті. Водночас система охорони здоров'я мала реагувати на кризу, забезпечуючи надання основних і безперервних медичних послуг. Під час пандемії це засвідчило необхідність проведення аудиту для виявлення слабких місць та визначення напрямів зміцнення стійкості й сталості системи охорони здоров'я, підвищення спроможності протистояти майбутнім кризам, адаптуватися до мінливих обставин та захищати здоров'я і життя людей.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано?

Ми проаналізували стійкість системи охорони здоров'я Литви в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема ролі та повноваження Міністерства охорони здоров'я, Національного центру громадського здоров'я та Центру надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я, інформацію Національного фонду медичного страхування та Інституту гігієни, готовність до реагування та заходи реагування п'яти закладів охорони здоров'я, які надавали медичну допомогу пацієнтам із COVID-19, і всіх 60 муніципалітетів, а також інформацію від 191 приватного медичного закладу, 11 неурядових організацій, що представляють медичних працівників, та організацій, які представляють інтереси учасників системи охорони здоров'я, зокрема Асоціації органів місцевого самоврядування Литви, Литовського медичного руху, Литовської асоціації медичних сестер, Литовської коаліції пацієнтів з онкологічними захворюваннями та Ради представників литовських пацієнтських організацій.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Мета аудиту — оцінити, чи забезпечується стабільне функціонування системи охорони здоров'я під час надзвичайних ситуацій.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

Чи є ефективним управління надзвичайними ситуаціями у сфері охорони здоров'я, спричиненими інфекційними захворюваннями.

Чи здійснюється управління ресурсами системи охорони здоров'я (кадровими, фінансовими ресурсами, засобами індивідуального захисту) таким чином, щоб забезпечити її стійкість в умовах надзвичайних ситуацій.

Чи забезпечується належна якість медичних послуг під час надзвичайних ситуацій, зокрема їх доступність і безпечність.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Основні критерії:** чітко визначено та забезпечено виконання повноважень Міністерства охорони здоров'я та підпорядкованих йому установ у сфері управління надзвичайними ситуаціями; забезпечено планування та моніторинг готовності системи охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій, а також розвиток інформаційних систем; забезпечено достатню кількість та належну професійну спроможність медичного персоналу; ефективно здійснюються планування, накопичення, розподіл і поповнення запасів медичного обладнання та засобів захисту; у разі потреби мобілізуються додаткові кадрові та інституційні ресурси; забезпечено безперервність надання медичної допомоги та її своєчасне відновлення після кризової ситуації.

**Джерела критеріїв:** Закон «Про законодавчу базу»; Закон «Про заклади охорони здоров'я»; Закон «Про Державний резерв»; Порядок реалізації заходів із запобігання надзвичайним ситуаціям; Державний план управління надзвичайними ситуаціями та інші нормативно-правові акти.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

**Основний висновок:** учасникам системи охорони здоров'я країни необхідно вжити заходів для підвищення її стійкості в умовах надзвичайних ситуацій шляхом вдосконалення процесів управління надзвичайними ситуаціями у сфері охорони здоров'я та забезпечення доступності й безпечності медичних послуг, організації накопичення та розподілу медичних запасів, а також вирішення питань кадрового забезпечення та розвитку професійних компетентностей.

**Ключові результати аудиту:**

- Координація управління пандемією була недостатньою. Незважаючи на те, що у 2020–2021 роках навантаження на Національний центр громадського здоров'я суттєво зросло та було створено 38 додаткових посад, окремі додаткові функції покладались на заклади охорони здоров'я без оцінки їхньої спроможності, тоді як повноваження головного епідеміолога залишалися нечіткими.
- Моніторинг готовності закладів охорони здоров'я був обмеженим. У 2021 році моніторинг охопив лише до 10 відс. із 241 державного та муніципального закладу охорони здоров'я, тоді як лише 1 із 598 приватних закладів охорони здоров'я подав план готовності. 39 відс. закладів не провели аналіз ризиків, а 21 відс. — не мали планів управління надзвичайними ситуаціями.
- Управління кадровими ресурсами було неефективним. Незважаючи на підготовку 3,4 тис. медичних працівників, 69 відс. закладів охорони здоров'я та 85 відс. муніципалітетів

не оцінили потреби у професійних компетентностях, а запланований резерв медичних працівників не був сформований.
- Управління запасами медичного обладнання та засобів захисту було неефективним. 99 відс. запасів накопичено в межах «резерву COVID-19» без визначеного порядку управління ним, водночас частину державного резерву поновлено із затримкою на 9 місяців.
- Механізми фінансування не забезпечували фінансової стабільності закладів охорони здоров'я. Незважаючи на значне додаткове фінансування, близько 30 відс. закладів охорони здоров'я повідомили про погіршення свого фінансового стану, а 32 відс. не отримали повної компенсації додаткових витрат.

### ☑ Основні рекомендації

Міністерству охорони здоров'я надано такі рекомендації за результатами аудиту:
- визначити повноваження Головного епідеміолога Литовської Республіки у надзвичайних ситуаціях;
- створити умови для використання ресурсів приватних закладів охорони здоров'я та здійснення моніторингу їхньої готовності;
- удосконалити співпрацю з неурядовими організаціями для забезпечення більш оперативного залучення волонтерів;
- запровадити систему визначення компетентностей медичних працівників, а також потреб у їхньому розвитку та навчанні для роботи в умовах надзвичайних ситуацій;
- уточнити процедури накопичення та використання медичних запасів для забезпечення ефективного функціонування трирівневої моделі.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Робота з виконання рекомендацій ще не завершена; ми продовжуємо стежити за їхнім виконанням. Завдяки впровадженню рекомендацій вже досягнуто таке: стандартизовано планування та моніторинг готовності до надзвичайних ситуацій для всіх закладів охорони здоров'я, зокрема приватних; визначено процедури залучення неурядових організацій та міжнародних організацій під час надзвичайних ситуацій; запроваджено платформу компетенцій медичних працівників та систему навчання для посилення готовності до кризових ситуацій; в Інформаційній системі управління надзвичайними ситуаціями впроваджено рішення для управління та моніторингу медичних запасів. Готуються зміни до законодавства для уточнення відповідальності за управління інфекційними захворюваннями під час надзвичайних ситуацій.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Оскільки аудит проводився під час пандемії COVID-19, пріоритетом для 191 опитаного закладу охорони здоров'я було управління ризиками, пов'язаними з пандемією, та забезпечення надання основних медичних послуг. Отже, ми адаптували підхід до проведення аудиту, щоб отримати необхідну інформацію від цих закладів за допомогою стислих, цільових електронних анкет, а всі питання чи уточнення вирішувалися шляхом безпосередньої та дистанційної комунікації з працівниками. Такий підхід дав змогу отримати достатні аудиторські докази для формулювання обґрунтованих висновків, водночас враховуючи робоче навантаження та пріоритети закладів.

## Молдова —
## Рахункова палата Республіки Молдова

### 1. Назва аудиту

***Аудит ефективності на тему:***
***«Чи сприяє автоматизація управління екстреними викликами за єдиним номером екстреної допомоги 112 покращенню послуг, що надаються населенню в надзвичайних ситуаціях?»***

### 2. Рік завершення / оприлюднення

*Вересень 2025 року.*

### 3. Період, охоплений аудитом

*З 2021 року — до першої половини 2025 року.*

### 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1341/hotararea-nr73-din-30-septembrie-2025-cu-privire-la-raportul*

### 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### 6. Передумови та актуальність аудиту

Аудит обрано з огляду на важливу роль Служби «112» у забезпеченні своєчасного та скоординованого доступу до екстрених служб, а також її безпосереднє значення для захисту життя, здоров'я та майна. Проведення аудиту не зумовлене конкретною надзвичайною ситуацією або кризою.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ управління та координація викликів екстрених служб |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано

Під час аудиту оцінено функціонування національної системи управління екстреними викликами за номером 112 з огляду на доступність, безперервність та своєчасність опрацювання екстрених викликів. Також оцінено обмін інформацією та координацію між Службою «112» та спеціалізованими службами екстреної допомоги.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Оцінити ефективність управління екстреними викликами за єдиним номером екстреної допомоги «112» та визначити, чи сприяє це покращенню послуг, що надаються населенню в надзвичайних ситуаціях.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Які функціональні обмеження впливають на результативність інформаційної системи 112.
2. Які недоліки перешкоджають загальнодоступності та своєчасності отримання екстрених послуг.
3. Які прогалини в обміні інформацією можуть впливати на координованість реагування на надзвичайні ситуації.
4. Які операційні недоліки впливають на безперервність та стабільність функціонування Служби «112».
5. Які фактори впливають на опрацювання екстрених викликів та час реагування.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Національне законодавство та нормативно-правові акти, що регулюють функціонування Служби 112, Національна програма впровадження Служби 112, відповідні вимоги ЄС, а також рекомендації та належні практики Європейської асоціації екстреного зв'язку (EENA).

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Аудитом встановлено, що «Служба 112» загалом забезпечує приймання та оперативну передачу екстрених викликів до відповідних спеціалізованих служб екстреної допомоги. Водночас виявлено недоліки у забезпеченні безперервної роботи системи, її взаємодії з відповідними інформаційними системами, оцінці ефективності та організації операційної діяльності, що може негативно впливати на ефективність опрацювання екстрених викликів.

### ☑ Основні рекомендації

Рекомендації були спрямовані на посилення безперервності функціонування Служби 112 та вдосконалення механізмів резервування, обміну інформацією та системи показників результативності, а також підвищення операційної спроможності Служби 112.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Виконання рекомендацій за результатами аудиту підлягає подальшому контролю відповідно до встановлених ВОА процедур оніторингу.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Аудит засвідчив важливість оцінювання систем екстреної комунікації з урахуванням усіх етапів їх функціонування — від забезпечення доступності та безперервності роботи до обміну інформацією та оцінювання результативності за показниками часу реагування.

## 1. Назва аудиту

***Аудит ефективності реалізації стратегічних заходів у відповідь на зміну клімату (ЦСР 13 — Боротьба зі зміною клімату)***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Травень 2026 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2022–2025 роки.*

## 4. Покликання (національною та англійською мовами)

*https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1379/hotararea-nr-35-din-08-mai-2026-cu-privire-la*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Аудит проведено з огляду на вразливість Молдови до зміни клімату та зростання ризиків, пов'язаних із посухами, повенями, спекотними хвилями та іншими екстремальними погодними явищами. У межах аудиту оцінено ефективність державної політики, спрямованої на адаптацію до зміни клімату, пом'якшення її наслідків та підвищення стійкості до кліматичних змін.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ адаптація до зміни клімату |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / проаналізовано

Під час аудиту оцінено ефективність національних стратегічних заходів щодо адаптації до зміни клімату та пом'якшення наслідків зміни клімату, зокрема їх реалізації, моніторингу та результатів, з особливою увагою до вразливих секторів та заходів у сфері лісового господарства, спрямованих на підвищення кліматичної стійкості.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Яка мета аудиту

Оцінити ефективність реалізації стратегічних заходів державної кліматичної політики.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи узгоджені, скоординовані та актуальні національні стратегії адаптації до зміни клімату з міжнародними зобов'язаннями.
2. Чи впроваджені необхідні заходи з адаптації до зміни клімату у найбільш вразливих секторах.
3. Чи мають органи влади дієву систему моніторингу прогресу та оцінювання впливу заходів з адаптації до зміни клімату.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Національне законодавство та стратегічні документи державної політики у сфері адаптації до зміни клімату та пом'якшення її наслідків, зокрема Національна програма адаптації до зміни клімату до 2030 року та план заходів з її реалізації, національно визначений внесок (НВВ) у межах Паризької угоди, відповідні міжнародні зобов'язання за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (РКЗК ООН), Цілі сталого розвитку (зокрема Ціль 13 «Пом'якшення наслідків зміни клімату»), а також відповідні політики Європейського Союзу, міжнародні настанови та передові практики щодо адаптації до зміни клімату, реалізації відповідних заходів, моніторингу та оцінювання їх результативності.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

За результатами аудиту встановлено, що Молдова досягла прогресу в узгодженні системи кліматичної політики з міжнародними зобов'язаннями. Водночас реалізація відповідних заходів залишається ускладненою через затримки, недоліки у міжінституційній координації, недостатню кількість показників ефективності, а також відсутність повноцінної та інтегрованої системи моніторингу й оцінювання результатів реалізації кліматичної політики.

### ☑ Основні рекомендації

Рекомендації були спрямовані на покращення показників ефективності та планування ресурсів, посилення інституційної координації та моніторингу, а також покращення реалізації та забезпечення сталості заходів з адаптації до зміни клімату.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Виконання рекомендацій за результатами аудиту підлягає контролю відповідно до встановлених ВОА процедур подальшого моніторингу.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Аудит наголошує на важливості взаємопов'язування кліматичної політики, заходів щодо зменшення ризику стихійних лих, вимірюваних показників ефективності та механізмів моніторингу для оцінювання того, чи справді стратегічні заходи сприяють зміцненню національної стійкості.

Riksrevisjonen

# Норвегія — Національний аудиторський офіс Королівства Норвегії

## 1. Назва аудиту

***Захист портових об'єктів для забезпечення громадської безпеки***

## 2. Рік завершення/ оприлюднення

*25 травня 2025 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2019–2024 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024–2025/sikring-av-havneanlegg-for-a-trygge-samfunnssikkerheten/*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Норвегія залежить від поставок товарів з-за кордону. Водночас Норвегія експортує важливі ресурси, необхідні іншим країнам світу. Портові об'єкти мають важливе значення для імпорту та експорту товарів. Вони також відіграють важливу роль для рибної промисловості та внутрішніх перевезень. У зв'язку з розширенням НАТО декілька норвезьких портових об'єктів набули ще більшого значення для союзних сил. Загроза соціально важливому портовому об'єкту, який не має належного рівня захисту, може становити загрозу для громадської безпеки. Проведення аудиту було зумовлено останніми змінами у безпековій ситуації в Європі.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудитом оцінюється, чи забезпечено належний захист портових об'єктів Норвегії від фізичних та кіберзагроз з метою гарантування безпеки поставок та готовності країни до надзвичайних ситуацій. Аудит охоплює ключові суб'єкти у сфері цивільної готовності та морської безпеки, зокрема Міністерство торгівлі, промисловості та рибальства, Норвезьку берегову адміністрацію, Міністерство юстиції та громадської безпеки, а також різних власників портових об'єктів. У звіті оцінюється, як ці суб'єкти виконують свої обов'язки щодо дотримання вимог Кодексу ISPS та забезпечення фізичного захисту критичної інфраструктури.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту було оцінити, чи є інструменти, якими розпоряджаються органи влади, належними для захисту портових об'єктів від навмисних неправомірних дій, які можуть становити загрозу громадській безпеці. Аудит мав на меті з'ясувати, чи забезпечують органи влади належний контроль за виконанням передбачених заходів та чи є наявні заходи достатніми.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи сприяє нормативно-правове регулювання у сфері морської безпеки захисту портових об'єктів від навмисних неправомірних дій, які можуть становити загрозу громадській безпеці? Наведіть основні аудиторські питання.
2. Якою мірою Норвезька берегова адміністрація сприяє забезпеченню захисту портових об'єктів?
3. Якою мірою Міністерство торгівлі, промисловості та рибальства сприяє забезпеченню безпеки портової діяльності з метою захисту суспільства?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Аудит проведено на основі рішень та вихідних положень, прийнятих Парламентом Норвегії (Стортингом). Особливу увагу було приділено таким нормативно-правовим актам і документам: Закону «Про порти та судноплавні шляхи»; положенням щодо безпеки портових об'єктів (ISPS); Міжнародному кодексу з охорони суден і портових об'єктів (Кодекс ISPS); Регламенту (ЄС) № 725/2004 Європейського Парламенту і Ради; Закону «Про національну безпеку» (Закону про безпеку); Рекомендації Стортингу № 103 L (2017–2018), порівняно з Пропозицією 153 L (2016–2017); Рекомендації Стортингу № 275 S (2020–2021), порівняно з Білою книгою № 5 (2020–2021) «Безпека суспільства у світі, що змінюється»; Рекомендації Стортингу № 326 S (2016–2017), порівняно з Білою книгою № 10 (2016–2017) «Ризики у безпечному суспільстві»; Рекомендації Стортингу № 187 S (2017–2018), порівняно з Білою книгою № 38 (2016–2017) «Безпека ІКТ: спільна відповідальність».

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Органи державної влади мають лише обмежене уявлення про те, які портові об'єкти мають важливе значення для соціальної безпеки. Норвезька берегова адміністрація не забезпечує проведення портовими об'єктами нових оцінок у разі зміни ситуації з загрозами. Влада не усвідомлює важливість кібербезпеки для портових об'єктів. Міністерство торгівлі, промисловості та рибного господарства досі не ухвалило рішення щодо запровадження заходів безпеки в портових об'єктах, які обслуговують внутрішні пасажирські перевезення.

### ☑ Основні рекомендації

Національний аудиторський офіс Норвегії рекомендує Міністерству торгівлі, промисловості та рибного господарства отримати загальну оцінку того, які портові об'єкти мають важливе значення для соціальної безпеки; забезпечити наявність планів альтернативних маршрутів поставок на випадок виведення з експлуатації таких портових об'єктів; продовжити картографування критично важливих об'єктів портової інфраструктури відповідно до Закону «Про національну безпеку». Крім того, Національний аудиторський офіс Норвегії рекомендує Міністерству торгівлі, промисловості та рибного господарства вжити заходів щодо дотримання вимог кібербезпеки під час здійснення безпекових заходів на портових об'єктах; оперативно враховувати зміну загроз у безпековій діяльності; розглянути можливість узгодженого застосування оцінювання ризиків і заходів безпеки відповідно до правил морської безпеки та закону про національну безпеку, якщо на портовий об'єкт поширюється дія обох нормативно-правових актів.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

За результатами аудиту не здійснювався подальший контроль за виконанням рекомендацій, тому ще зарано визначати результати або наслідки впроваджених заходів на основі висновків і рекомендацій аудиту. Наступний контроль виконання рекомендацій буде здійснено у 2028 році.

## 1. Назва аудиту

***Забезпечення всеохоплюючої оборони держави в умовах безпекових криз та війни***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*25 травня 2025 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2020–2024 роки.*

## 4Ю Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024–2025/totalforsvaret-i-sikkerhetspolitisk-krise-og-krig/*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Норвезька концепція оборони складається з трьох взаємопов'язаних основних елементів:

1. Власні спроможності Збройних сил.
2. Оборонний потенціал завдяки співробітництву із союзниками.
3. Підтримка, що мобілізується цивільним суспільством у межах концепції тотальної оборони.

Разом ці три елементи формують загальний оборонний потенціал Норвегії. Концепція Загальної оборони визначає рамки використання сукупних військових і цивільних ресурсів Норвегії для забезпечення національної безпеки та передбачає співробітництво і взаємну підтримку між сектором оборони та цивільним суспільством у мирний час, у період криз і війни.

Після анексії Криму Росією у 2014 році безпекова ситуація суттєво змінилося, а НАТО висунуло чіткіші вимоги щодо підвищення рівня цивільної готовності. У зв'язку з цим Уряд започаткував оновлені заходи з метою посилення та подальшого розвитку концепції загальної оборони на 2016–2020 роки, приділяючи підвищену увагу забезпеченню військових потреб цивільним сектором на всіх рівнях державного управління. Останні звіти та аналітичні матеріали свідчать про те, що вжиті Урядом заходи не були результативними, а концепція всеохоплюючої оборони й надалі містить суттєві недоліки та виклики.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ загальна система готовності військового та цивільного секторів, питання їхнього взаємодопов-нюючого функціону-вання, а також взаємозалеж-ності між цими двома системами |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудит був зосереджений на ключових цивільних та військових суб'єктах, залучених до реалізації концепції загальної оборони Норвегії на національному, регіональному та місцевому рівнях. У межах аудиту оцінено готовність органів державної влади, регіональних координаторів, муніципалітетів, Національної гвардії та ключових цивільних органів до підтримки Збройних сил Норвегії та союзних сил кризи або війни.

До ключових суб'єктів належали: Міністерство юстиції та громадської безпеки; Міністерство оборони; Управління цивільного захисту; Збройні сили Норвегії; губернатори округів, які координують цивільну готовність та планування дій у надзвичайних ситуаціях на регіональному рівні; органи влади округів та муніципалітети, відповідальні за громадську безпеку, готовність до надзвичайних ситуацій, захист населення та забезпечення функціонування критично важливих суспільних служб; Національна гвардія, яка представляє Збройні сили на регіональному та місцевому рівнях і забезпечує основну взаємодію з цивільними органами влади. Крім того, аудитом охоплено окремі муніципалітети, райони «Внутрішньої гвардії», губернаторів округів та державні установи, відповідальні за критичну інфраструктуру та життєво важливі послуги у стратегічно важливих регіонах Норвегії. Зокрема, йдеться про суб'єктів у сферах транспорту, дорожньої інфраструктури та охорони здоров'я, підтримка яких матиме вирішальне значення в умовах кризи або війни.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою цього аудиту було оцінити здатність цивільних суб'єктів системи загальної оборони на регіональному та місцевому рівнях забезпечувати потреби військових під час кризових ситуацій у сфері безпекової політики та війни, а також визначити причини недоліків і помилок у координації та співпраці між військовими та цивільними суб'єктами в рамках концепції загальної оборони.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

- Наскільки цивільні суб'єкти на регіональному та місцевому рівнях спроможні забезпечувати потреби військових під час кризи у сфері безпекової політики або у воєнний час?
- Чи виконують Міністерство оборони й Міністерство юстиції та громадської безпеки свої відповідні повноваження щодо управління та координації таким чином, щоб забезпечити досягнення цілей, пов'язаних із забезпеченням потреб військових цивільними суб'єктами?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Аудит здійснено на основі рішень та вихідних положень, ухвалених Парламентом Норвегії (Стортингом). Особливу увагу приділено таким документам: Рекомендації Стортингу № 87 S (2020–2021), пор. Пропозицію № 14 S (2020–2021) «Здатність до оборони — готовність до реагування»; Рекомендації Стортингу № 62 S (2016–2017), пор. Пропозицію № 151 S (2015–2016) «Бойова спроможність та стійкість — довгостроковий план розвитку сектору оборони»; Рекомендації Стортингу № 275 S (2020–2021), пор. Білу книгу № 5 (2020–2021) «Безпека суспільства в умовах невизначеного світу»; Рекомендації Стортингу № 326 S (2016–2017), пор. Білу книгу № 10 (2016–2017) «Ризики в безпечному суспільстві».

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час здійснення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Міністерство юстиції та громадської безпеки і Міністерство оборони не забезпечили створення ключових передумов для належного функціонування концепції загальної оборони, незважаючи на політичне зобов'язання, прийняте в 2016 році, щодо зміцнення та подальшого розвитку системи загальної оборони. Основні результати аудиту свідчать про таке: регіональні та місцеві суб'єкти системи всеохоплюючої оборони потребують чіткіших визначень потреб і пріоритетів військових з боку Збройних сил. Залишається незрозумілим, якою мірою ресурси системи всеохоплюючої оборони доступні для Збройних сил та мають для них пріоритетне значення під час криз і війни. Цивільні суб'єкти системи всеохоплюючої

оборони на регіональному та місцевому рівнях здійснюють обмежене планування на випадок криз у сфері безпекової політики та воєнних сценаріїв. Проведення навчань не забезпечує належної підготовки цивільних суб'єктів до підтримки Збройних сил під час криз і війни. Основні проблеми в межах системи всеохоплюючої оборони тривалий час залишаються невирішеними, а вжиті заходи не забезпечили достатніх результатів.

### ☑ Основні рекомендації

НАО Норвегії рекомендує Міністерству юстиції та громадської безпеки:

- чіткіше визначити та довести до відома муніципалітетів очікування щодо планування заходів із забезпечення готовності до криз у сфері безпекової політики та війни;
- забезпечити спільно з Управлінням цивільного захисту та губернаторами округів доступ муніципалітетів до відповідної інформації, необхідної для планування на випадок криз найвищого рівня;
- сприяти більш скоординованому розвитку цивільної складової Концепції загальної оборони з метою посилення заходів з підготовки на регіональному та місцевому рівнях;
- удосконалити систему обліку та оцінювання ресурсів і залежностей на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також вжити заходів для забезпечення ефективної пріоритизації ресурсів між суб'єктами Концепції тотальної оборони під час криз та війни.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Ще не було проведено подальшого контролю за результатами аудиту, тому поки зарано визначати будь-які результати або наслідки заходів, вжитих за результатами висновків та рекомендацій аудиту. Подальший контроль буде проведено у 2028 році.

## 1. Назва аудиту

***Координація діяльності органів влади із забезпечення цифрової безпеки у цивільному секторі***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*02 лютого 2023 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2018–2022 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022–2023/undersokelse-av-myndighetenes-samordning-av-arbeidet-med-digital-sikkerhet-i-sivil-sektor/*
*(Відсутність координації може мати серйозні наслідки для цифрової безпеки)*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Концепція суспільної безпеки визначає, що цифрова безпека має важливе значення для забезпечення функціонування держави загального добробуту, критично важливих функцій суспільства та національних безпекових інтересів.

Заходи із забезпечення цифрової безпеки стосуються всього суспільства, а отже, потребують координації діяльності суб'єктів та інструментів державної політики у різних секторах. У період з 2019 до 2021 року кількість серйозних кіберінцидентів і кібератак, спрямованих на державні та приватні організації Норвегії, збільшилася втричі. Унаслідок низки успішних кібератак було порушено функціонування державних послуг і систем безпеки.

Міністерство юстиції та громадської безпеки відповідає за координацію заходів у сфері суспільної безпеки та цифрової безпеки у цивільному секторі.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ ІКТ-безпека у критично важливих установах |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудит охоплював різні питання та заходи, пов'язані з цифровою безпекою, зокрема наглядову діяльність, проведення національних навчань та роботу в рамках координаційних форумів у цій сфері. Водночас було оцінено, якою мірою досягнуто мети щодо забезпечення скоординованого надання рекомендацій та управління інцидентами.

Для оцінки ефективності дій та допомоги ключових органів державної влади у разі виникнення цифрових інцидентів, аудит також передбачав детальне дослідження діяльності п'яти організацій, які у період з 2018 до 2022 року зазнали серйозного цифрового інциденту, що потребував залучення одного або кількох органів державної влади. Серйозний цифровий інцидент визначається як фактична або потенційна небажана подія у цифровій сфері, спрямована проти критичної інфраструктури або критично важливих соціальних функцій. Поглиблені тематичні дослідження охоплюють як державні, так і приватні організації. Організації відрізняються за розміром і належать до різних секторів, однак усі вони забезпечують виконання (повністю або частково) фундаментальних функцій державного значення.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою цього аудиту є оцінка того, чи є координація урядом заходів із забезпечення цифрової безпеки у цивільному секторі ефективною та чи відповідає вона рішенням і намірам Стортингу (Парламенту Норвегії).

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи сприяє координація урядом ролей, обов'язків і вимог забезпеченню цифрової безпеки?
2. Чи має Міністерство юстиції та громадської безпеки комплексне уявлення про стан цифрової безпеки на національному рівні?
3. Чи належним чином Міністерство юстиції та громадської безпеки виконує свою координаційну роль у сфері цифрової безпеки в межах загальної безпеки суспільства?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Аудит, зокрема, ґрунтувався на таких рішеннях та положеннях, ухвалених Стортингом (Парламентом Норвегії): Біла книга № 5 (2020–2021) «Суспільна безпека у світі, що характеризується невизначеністю», пор. з Рекомендацією Стортингу № 275 S (2020–2021); Біла книга № 38 (2016–2017) «Безпека ІКТ: спільна відповідальність», пор. з Рекомендацією Стортингу № 187 S (2017–2018); Королівський указ від 10 березня 2017 року № 312 «Відповідальність за суспільну безпеку в цивільному секторі на національному рівні та координаційна роль Міністерства юстиції та громадської безпеки у сферах суспільної безпеки та безпеки ІКТ»; Інструкції щодо роботи міністерств у сфері суспільної безпеки (Інструкції з питань суспільної безпеки), 2017 рік; Закон про національну безпеку (Закон про безпеку), 2019 рік.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Недостатня координація ролей, обов'язків та вимог ускладнює діяльність організацій із забезпечення цифрової безпеки. Міністерство юстиції та громадської безпеки не забезпечило належного отримання інформації про стан цифрової безпеки на національному рівні. Міністерство юстиції та громадської безпеки не забезпечило належного контролю за виконанням Національної стратегії цифрової безпеки. Міністерство юстиції та громадської безпеки не вжило достатніх заходів для сприяння міжсекторальному управлінню інцидентами.

### ☑ Основні рекомендації

Національний аудиторський офіс Норвегії рекомендує Міністерству юстиції та громадської безпеки:

- відігравати більш чітку координаційну та керівну роль у забезпеченні цифрової безпеки цивільного сектору на національному рівні;
- забезпечити, щоб Національний орган безпеки Норвегії у співпраці з іншими органами надавав більш скоординовані та доступні рекомендації з питань цифрової безпеки;

- забезпечити більш ефективне використання та координацію створених координаційних форумів;
- використовувати свою керівну роль для забезпечення належного прогресу всіх міністерств у виконанні вимог нового закону про безпеку;
- сформувати надійнішу інформаційну базу для забезпечення чіткого розуміння стану цифрової безпеки на національному рівні;
- забезпечити отримання більш повної інформації про результати реалізованих заходів для оцінки потреби у внесенні змін та впровадженні нових ініціатив у сфері цифрової безпеки;
- посилити заходи з виявлення серйозних кіберінцидентів, управління ними та координації реагування на них.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Подальший моніторинг виконання рекомендацій проводився цього літа, однак остаточні результати ще не оприлюднені. Про них буде поінформовано Парламент восени 2026 року.

## 1. Назва аудиту

***Дослідження діяльності органів державної влади щодо адаптації інфраструктури та забудованих територій до зміни клімату***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Березень 2022 року / 03 березня 2022 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2013–2021 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*Посилання на звіт норвезькою мовою: https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf*
*Скорочена версія англійською мовою: https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/reports/en-2021-2022/document-3-6-2021-2022---investigation-into-government-authorities-effort-to-adapt-infrastructure-and-built-up-areas-to-a-changing-climate.pdf*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Відповідно до звіту Міжурядової групи експертів ООН з питань зміни клімату від 09 серпня 2021 року кліматичні зміни відбуваються дедалі швидшими темпами й стають інтенсивнішими, а деякі з цих тенденцій уже є незворотними. Починаючи з 2013 року, норвезькі органи влади дотримуються національної мети щодо підготовки суспільства до зміни клімату та адаптації до неї. Важливою основою для адаптації суспільства до зміни клімату є національні кліматичні прогнози, які демонструють вплив зміни клімату на Норвегію. Звіт № 33 Стортингу (Біла книга) (2012–2013).

Кліматичні зміни можуть впливати на всі сфери: від суспільної безпеки та критичної інфраструктури до природного й культурного середовища, охорони доров'я та умов діяльності різних галузей. Це дослідження зосереджене на адаптації до зміни клімату у сферах забудованого міського середовища і територій та інфраструктури. Ключовими викликами для суспільства Норвегії стануть зміни в характері опадів і підвищення рівня моря. Зміни характеру опадів призведуть до частіших випадків поверхневого стоку води (міських повеней) та річкових повеней.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ стік поверхневих вод (затоплення міських територій) та річкові повені |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Ми проаналізували, як органи державної влади працювали над адаптацією будівель, доріг, залізниць та прибережної інфраструктури до зміни клімату. Під органами державної влади ми маємо на увазі як центральні органи державної влади, так і муніципалітети. Муніципалітети відіграють ключову роль у реагуванні на наслідки зміни клімату, оскільки ці наслідки проявляються на місцевому рівні. Дослідження свідчить, зокрема, що органи влади не мають достатнього уявлення про те, де можуть зростати ризики повеней та зсувів. Дослідження охоплювало сфери відповідальності Міністерства клімату та довкілля, Міністерства місцевого самоврядування та модернізації (нині — Міністерство місцевого самоврядування та регіонального розвитку), Міністерства юстиції та громадської безпеки, Міністерства транспорту та Міністерства нафти й енергетики, пов'язані з адаптацією транспортної інфраструктури та забудованих територій до зміни клімату. Після зміни уряду восени 2021 року відповідальність за прибережну інфраструктуру та управління діяльністю Норвезької прибережної адміністрації перейшло від Міністерства транспорту до Міністерства торгівлі, промисловості та рибальства. Крім того, дослідження охоплювало діяльність Міністерства сільського господарства та продовольства щодо контролю за виконанням Закону «Про лісове господарство» в частині положень, що стосуються природних небезпек. Це зумовлено тим, що значна частина забудованих територій, а також залізнична та автомобільна мережі межують із лісовими масивами, а управління лісами та ведення лісового господарства впливають на ризик виникнення повеней та зсувів.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою дослідження було оцінити діяльність органів державної влади щодо адаптації інфраструктури та забудованих територій до зміни клімату. Під органами державної влади маються на увазі як центральні органи державної влади, так і муніципалітети. Муніципалітети відіграють ключову роль у реагуванні на наслідки кліматичних змін, оскільки вони проявляються на місцевому рівні.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Які наслідки має зміна клімату для будівель та інфраструктури в Норвегії?
2. Наскільки органи влади забезпечують належну адаптацію наявної інфраструктури та будівель до зміни клімату?
3. Наскільки органи влади забезпечують адаптацію нової інфраструктури та нових будівель до зміни клімату?
4. Чи мають відповідальні міністерства достатню управлінську інформацію про стан адаптації інфраструктури та будівель до зміни клімату?
5. Як Міністерство клімату та довкілля виконує свої повноваження щодо сприяння комплексній роботі уряду з питань адаптації до зміни клімату?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

- Закон про готовність муніципалітетів до надзвичайних ситуацій, заходи цивільного захисту та цивільну оборону.
- Закон про планування та розгляд заяв на отримання дозволів на будівництво (Закон про планування та будівництво).
- Звіт № 33 Стортингу (Біла книга) (2012–2013) «Адаптація до зміни клімату в Норвегії».
- Звіт № 15 Стортингу (2011–2012) «Як жити з ризиками щодо повеней та зсувів».

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☒ так

☐ ні

Проведено аналіз географічних даних (ГІС-аналіз) з метою отримання загальної картини розташування будівель та інфраструктури в зонах підвищеної небезпеки й зонах підвищеної уваги в Норвегії за сучасних і майбутніх кліматичних умов. Експерти Статистичного управління Норвегії провели всі ГІС-аналізи для Офісу Генерального аудитора.
Детальніше про ГІС-аналіз: *Документ 3:6 (2021–2022)*, Додаток 11, розділи 2, 4 та 12.

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

- Кількість будівель, розташованих у визначених на карті зонах небезпеки, зростатиме внаслідок зміни клімату.

- Органи державної влади не мають необхідної інформації про ризики виникнення стихійних лих в умовах майбутніх кліматичних умов.
- Наявні забудовані території недостатньо захищені від наслідків майбутньої зміни клімату.
- Міністерство транспорту не має повної інформації про вразливість наявної транспортної інфраструктури до майбутніх кліматичних змін.
- Ключові міністерства не мають достатньої інформації для оцінки стану адаптації Норвегії до зміни клімату.
- Інформація, наведена в щорічній бюджетній пропозиції Міністерства клімату та навколишнього середовища, не містить даних про досягнення поставлених цілей або відомі проблеми.
- Робота органів державної влади у сфері адаптації до зміни клімату недостатньо скоординована.

Висновки детально викладено в *Документі 3:6 (2021–2022)*.

### ☑ Основні рекомендації

Офіс Генерального аудитора рекомендує Міністерству клімату та навколишнього середовища:
- у співпраці з іншими відповідними міністерствами підготувати міжсекторальний план, спрямований на розв'язання найважливіших проблем у сфері адаптації до зміни клімату;
- забезпечити, щоб у звітності Стортингу щодо адаптації до зміни клімату містилася інформація про досягнуті результати та найважливіші проблеми, пов'язані з діяльністю у сфері адаптації до зміни клімату.
- Офіс Генерального аудитора рекомендує Міністерству юстиції та громадської безпеки, Міністерству клімату та навколишнього середовища, Міністерству місцевого самоврядування та регіонального розвитку і Міністерству нафти та енергетики:
- оцінити, яким чином органи центральної влади можуть сприяти тому, щоб муніципалітети більшою мірою враховували майбутні кліматичні умови у своїх планах та аналізах ризиків і вразливості;
- оцінити заходи, які можуть сприяти вдосконаленню картографування природних небезпек на рівні як центральних органів влади, так і муніципалітетів, з урахуванням майбутніх змін клімату;
- оцінити заходи, які можуть сприяти кращому захисту існуючої забудованої території з огляду на очікувані зміни клімату;
- уточнити, шляхом надання методичних рекомендацій або вжиття інших заходів, відповідальність муніципалітетів за захист існуючої забудованої території.

Офіс Генерального аудитора рекомендує Міністерству транспорту й Міністерству торгівлі, промисловості та рибальства:
- забезпечити контроль за тим, щоб транспортні підприємства вдосконалювали картографування вразливості наявної інфраструктури до майбутніх змін клімату.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Перевірку результатів проведеного дослідження здійснено через три роки. Подальший моніторинг робіт з картографування, проведених Норвезьким управлінням водних ресурсів та енергетики, буде продовжено.

## 1. Назва аудиту

***Огляд роботи Норвезького управління водних ресурсів та енергетики щодо забезпечення IT-безпеки в електроенергетичному секторі***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*23 березня 2021 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2016–2020 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*Посилання на повний звіт: Документ 3:7 (2020–2021)*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Енергопостачання є важливою складовою критичної інфраструктури Норвегії, а доступ до електроенергії набуває дедалі більшого значення для забезпечення нормального функціонування суспільства, безперебійного виконання критично важливих функцій суспільства в кризових ситуаціях, а також підтримання обороноздатності країни під час надзвичайних ситуацій і в умовах війни.

Перебої в електропостачанні впливають на всі сфери суспільного життя та цифрові системи, від яких залежить функціонування суспільства. Протягом останніх десятиліть система електропостачання зазнала значної цифровізації. Розширення використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі — ІКТ) підвищує ризик виникнення небажаних інцидентів. Нові технології дають змогу ефективніше контролювати та керувати енергетичною інфраструктурою, а також швидше усувати несправності, однак водночас вони підвищують ризики, особливо у випадках інтеграції різних систем та їх підключення до мережі «Інтернет».

Згідно з національними оцінками загроз системи в енергетичному секторі належать до критичної інфраструктури, яка є особливо вразливою до шпигунства та складних мережевих операцій.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Для дослідження порушених питань ми здійснили аналіз документів, провели інтерв'ю, проаналізували результати перевірок з питань безпеки ІКТ, розглянули повідомлення викривачів та звіти про інциденти, провели опитування координаторів з питань безпеки ІКТ у підрозділах КВО (Організація аварійної готовності електроенергетичного сектору), а також здійснили тематичне дослідження щодо безпеки ІКТ у вибраних компаніях. Крім того, ми систематизували та проаналізували наявні статистичні дані й взяли участь як спостерігачі у трьох перевірках Норвезького управління водних ресурсів та енергетики з питань безпеки ІКТ. Збір даних проводився у період з листопада 2019 року до листопада 2020 року. Період дослідження переважно охоплює 2017–2020 роки.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту є оцінка того, чи вжиті Норвезьким управлінням водних ресурсів та енергетики заходи сприяють підвищенню рівня ІТ-безпеки в електроенергетичному секторі.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися?

1. Яким є ризик впливу ІКТ-атак на електропостачання?
2. Якою мірою керівництво Норвезького управління водних ресурсів та енергетики сприяє підвищенню рівня безпеки ІКТ в електроенергетичному секторі?
3. Як Норвезьке управління водних ресурсів та енергетики виконує свої обов'язки щодо нормативного-правового регулювання, надання методичних рекомендацій, розвитку професійних навичок та здійснення нагляду у сфері безпеки ІКТ?

4. Як Норвезьке управління водних ресурсів та енергетики виконує свої обов'язки щодо моніторингу, оповіщення та забезпечення готовності на випадок виникнення інцидентів у сфері ІКТ?
5. Як Міністерство нафти та енергетики здійснює управління та контроль за діяльністю Норвезького управління водних ресурсів та енергетики з метою посилення безпеки ІКТ у сфері енергопостачання?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

- Закон про енергетику від 29 червня 1990 року та Положення про енергозабезпечення в надзвичайних ситуаціях від 1 січня 2013 року, з останніми змінами від 1 січня 2019 року.
- Пропозиція № 1 S Міністерства нафти та енергетики на період 2016–2020 років із відповідними звітами.
- Звіт Стортингу № 25 (2015–2016) «Енергія для змін — енергетична політика до 2030 року», див. також Рекомендацію № 401 S (2015–2016).
- Звід Стортингу № 38 (2016–2017) «Безпека ІКТ — спільна відповідальність», див. також Рекомендацію № 187 S (2017–2018).
- Правила фінансового управління в державі та положення про фінансове управління в державі.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів?

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Норвезьке управління водних ресурсів та енергетики не забезпечило належного рівня готовності до реагування на ІКТ-атаки в електроенергетичному секторі, що зумовлено такими чинниками:

- недостатнє керівництво та контроль Норвезьким управлінням водних ресурсів та енергетики (далі — NVE) за роботою з питань безпеки;
- недоліки у роботі NVE з нагляду за безпекою;
- посилення NVE вимог до безпеки ІКТ, однак незабезпечення належного методичного супроводу їх виконання;
- недоліки у роботі NVE з моніторингу, оповіщення та забезпечення готовності до реагування на інциденти у сфері ІКТ;
- незабезпечення належного контролю за діяльністю постачальників попри їхню важливу роль у забезпеченні безпеки ІКТ.

Міністерство нафти та енергетики не забезпечило отримання достатньої управлінської інформації про стан безпеки ІКТ в електроенергетичному секторі та результати роботи Норвезького управління водних ресурсів та енергетики у цій сфері.

## ☑ Основні рекомендації

Офіс Генерального аудитора рекомендує Міністерству нафти та енергетики:

1. Забезпечити посилення Норвезьким управлінням водних ресурсів та енергетики (NVE) роботи із забезпечення IT-безпеки в електроенергетичному секторі, зокрема:
   - подальше вдосконалення інструментів управління та контролю за цією роботою;
   - забезпечення кращої інформаційної бази щодо стану IT-безпеки;
   - перегляд методології здійснення нагляду та проведення перевірок з питань IT-безпеки на основі оцінки ризиків;
   - забезпечення якісного методичного супроводу для суб'єктів галузі;
   - продовження заходів з підвищення кваліфікації працівників NVE та представників галузі;
   - подальше вдосконалення системи виявлення та обміну інформацією про інциденти у сфері IT-безпеки;
   - оновлення планів дій у надзвичайних ситуацій та проведення більшої кількості навчань з питань IT-безпеки;
   - розгляд заходів для забезпечення належного контролю за станом IT-безпеки у постачальників.

2. Забезпечити, щоб звітність Норвезького управління водних ресурсів та енергетики містила достатню управлінську інформацію про результати роботи у сфері IT-безпеки в електроенергетичному секторі.

## ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Офіс Генерального аудитора здійснив подальший контроль за результатами аудиту у 2024 році, після чого завершив його.

Норвезьке управління водних ресурсів та енергетики вжило низку заходів для посилення роботи із забезпечення IT-безпеки в електроенергетичному секторі. Потенціал та рівень компетентності NVE у цій сфері підвищилися, а кількість перевірок з питань IT-безпеки збільшилася порівняно з попереднім періодом. NVE також вжило заходів, спрямованих на підвищення рівня знань з питань інформаційного забезпечення роботи у сфері IT-безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій.

Офіс Генерального аудитора наголошує, що Міністерству енергетики, як і раніше, важливо забезпечувати належну управлінську інформацію про стан IT-безпеки в електроенергетичному секторі та здійснювати подальший контроль за вдосконаленням NVE роботи у сфері IT-безпеки.

## 1. Назва аудиту

***Продовольча безпека та готовність до кризових ситуацій в аграрному секторі***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*19 жовтня 2023 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*Аудит охоплював період починаючи з 1984 року, однак оцінювання застосування інструментів державної політики у різних сферах зосереджувалося переважно на останніх роках.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*Національною мовою: https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/matsikkerhet-og-beredskap-pa-landbruksomradet/*
*Англійського перекладу звіту немає.*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

У межах оцінки ризиків зазначено, що забезпечення продовольчого виробництва є важливою передумовою продовольчої безпеки, тобто доступу до достатньої кількості безпечних і поживних продуктів харчування, зокрема в умовах кризи. Таким чином, забезпечення національного продовольчого виробництва також є важливим заходом з підготовки до надзвичайних ситуацій. Для підтримання рівня самозабезпечення на рівні приблизно 50 відсотків або вище, як це визначено Стортингом (парламентом), обсяги продовольчого виробництва в Норвегії мають зростати. Натомість воно скоротилося. Національне та міжнародне виробництво продовольства вразливе, зокрема, до кліматичних коливань. Ми встановили ризик того, що політичні інструменти, які застосовують органи влади для забезпечення та збільшення обсягів продовольчого виробництва, є недостатньо ефективними. Крім того, у звіті, підготовленому на замовлення Норвезького агентства з питань довкілля (2018 рік), зазначалося, що зміна клімату, зміни у торговельних потоках та вразливість сільського господарства можуть мати значний вплив на продовольчу безпеку. За даними Норвезького управління цивільного захисту (DSB, 2017), продовольче забезпечення Норвегії є достатньо стійким у коротко та середньостроковій перспективі, однак у довгостроковій перспективі рівень невизначеності зростає. Серйозне порушення функціонування світових ринків зерна та інших продуктів харчування могло б зумовити необхідність змін у структурі виробництва та споживання в Норвегії, однак потенційні масштаби таких змін не були кількісно оцінені.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ продовольча безпека та готовність до надзвичайних ситуацій |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудит охоплював питання продовольчої безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій у сільськогосподарському секторі Норвегії.

Основну увагу під час аудиту було приділено заходам та інструментам державної політики, які застосовують Міністерство сільського господарства та продовольства й підпорядкована йому установа для забезпечення та збільшення обсягів продовольчого виробництва. Міністерство відповідає за щорічне укладення сільськогосподарської угоди, у межах якого уряд проводить переговори щодо основних засад аграрної політики та надає фермерам близько 20 млрд норвезьких крон щорічно у вигляді субсидій та іншої підтримки.

До аудиту було залучено:

- **Міністерство місцевого самоврядування та регіонального розвитку**, оскільки воно відповідає за нормативно-правові засади планування землекористування на муніципальному рівні та досягнення національної цілі щодо обмеження переведення сільськогосподарських земель для інших видів використання. Це особливо актуально, оскільки сільськогосподарські землі становлять лише близько 3 відсотків загальної площі території Норвегії;
- **Міністерство торгівлі, промисловості та рибного господарства**, оскільки воно відповідає за питання торгівлі та функціонування ринків, які мають значення для забезпечення Норвегії продуктами харчування й іншими товарами першої необхідності; за рибне господарство, яке є важливим джерелом продовольства й складовою загального продовольчого забезпечення Норвегії. Отже, рибне господарство безпосередньо зміцнює продовольчу безпеку та стійкість держави;
- **Міністерство юстиції та громадської безпеки**, оскільки відповідає за цивільний захист, а також координує роботу у сфері національної готовності та управління кризами.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту було оцінити, чи забезпечується продовольча безпека Норвегії шляхом належного забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій, захисту сільськогосподарської виробничої бази та збільшення обсягів сільськогосподарського виробництва відповідно до рішень і цілей державної політики, визначених Стортингом (парламентом).

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Якою мірою субсидії, що надаються в межах сільськогосподарської угоди, сприяють забезпеченню продовольчої безпеки шляхом збільшення обсягів сільськогосподарського виробництва?
2. Якою мірою забезпечується збереження сільськогосподарських земельних ресурсів для гарантування сільськогосподарського виробництва?
3. Чи є система забезпечення готовності у сфері продовольчої безпеки Норвегії достатньою мірою адаптованою до актуальної карти ризиків?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Продовольча безпека та збільшення обсягів сільськогосподарського виробництва**

Продовольча безпека є одним із ключових завдань аграрної політики Норвегії. Критерії аудиту охоплювали ціль щодо збільшення обсягів внутрішнього виробництва продовольства та, відповідно, збереження або підвищення рівня самозабезпечення сільськогосподарською продукцією. Критерії передбачали, що збільшення обсягів виробництва, наскільки це можливо, має ґрунтуватися на використанні норвезьких сільськогосподарських ресурсів та сприяти забезпеченню готовності й продовольчої безпеки. Основними джерелами інформації були: Біла книга № 9 (2011–2012) «Сільськогосподарська та продовольча політика», Біла книга № 11 (2016–2017) «Зміни та розвиток — орієнтоване на майбутнє сільськогосподарське виробництво», щорічні бюджетні пропозиції Міністерства сільського господарства та продовольства, а також рекомендації парламентських комітетів щодо сільськогосподарських угод.

Норвегія має міжнародні зобов'язання щодо забезпечення продовольчої безпеки свого населення. Право на харчування визнано правом людини відповідно до Міжнародного пакту ООН про економічні, соціальні і культурні права, а питання продовольчої безпеки визначено Ціллю сталого розвитку 2 Порядку денного ООН до 2030 року. У норвезькій політичній системі продовольча безпека охоплює сільське господарство, рибне господарство та аквакультуру і ґрунтується на трьох ключових складових: безперервному внутрішньому виробництві продовольства, збереженні сільськогосподарської виробничої бази та належному функціонуванні торговельної системи.

**Збереження сільськогосподарських земельних ресурсів**

Критерії аудиту охоплювали цілі, визначені Стортингом, щодо захисту сільськогосподарських земель як обмеженого та важливого ресурсу для забезпечення продовольчого виробництва

в майбутньому, а також скорочення площ сільськогосподарських земель, які переводяться для інших видів використання. Стортинг визначив конкретні національні цілі щодо обмеження такого переведення, зокрема скорочення щорічного переведення оброблюваних земель для інших видів використання до 3 000 декарів до 2025 року. Ці критерії ґрунтувалися на відповідних рішеннях і рекомендаціях парламенту, зокрема Національній стратегії охорони ґрунтів (2015) та оновленій цілі, а також Законі про сільське господарство та Законі про планування та будівництво, які встановлюють правові засади для збереження сільськогосподарських земель.

**Готовність до надзвичайних ситуацій та продовольче забезпечення**

Критерії аудиту передбачали, що відповідальні міністерства мають забезпечувати належний рівень готовності у відповідних сферах, ґрунтуючись на принципі, відповідно до якого орган, відповідальний за певну сферу у звичайних умовах, несе відповідальність за забезпечення готовності та управління кризами у цій сфері. Критерії охоплювали вимогу щодо систематичного управління ризиками, включаючи проведення оцінок ризиків і вразливості, визначення ролей і відповідальності, планування заходів із забезпечення готовності та вжиття заходів для зменшення вразливості. Основними джерелами інформації були: Біла книга № 10 (2016–2017) «Ризики в безпечному суспільстві», Інструкція щодо роботи міністерств у сфері цивільного захисту та готовності до надзвичайних ситуацій, а також відповідні бюджетні пропозиції.

**Належне функціонування торговельної системи та безпека постачання**

Критерії аудиту визначали належне функціонування міжнародної торговельної системи як одну з трьох основних передумов забезпечення національної продовольчої безпеки поряд із внутрішнім виробництвом продовольства та збереженням виробничої бази. Критерії враховували відповідальність Міністерства торгівлі, промисловості та рибного господарства за виконання критично важливої для суспільства функції гарантування безпеки постачання, включаючи координацію заходів із забезпечення готовності до постачання продовольства та палива. Основними джерелами інформації були: Біла книга № 29 (2014–2015) «Глобалізація та торгівля», рекомендації парламенту, Закон про готовність підприємств та промисловості до надзвичайних ситуацій, а також національні оцінки ризиків і вразливості у сфері продовольчого забезпечення.

☑ **Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів**

☒ так

☐ ні

Аудит передбачав комплексний та міждисциплінарний методологічний підходи, що поєднував аналіз документів, аналіз кількісних даних, економетричний аналіз часових рядів, моделювання сільськогосподарського виробництва, аналіз рентабельності, два картографічні дослідження та проведення інтерв'ю. Аналіз документів охоплював документи з питань державної політики та інші відповідні джерела, починаючи з 1990-х років, що дало змогу простежити розвиток і зміни підходів до забезпечення продовольчої безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій упродовж цього періоду.

**Економетричний аналіз часових рядів**

Для дослідження взаємозв'язку між інструментами аграрної політики та виробництвом зернових культур було розроблено регресійну модель часових рядів на основі річних даних. Модель досліджувала взаємозв'язок між площею, що використовується для вирощування зернових культур, та зваженими цінами на зернові культури, відносним рівнем субсидій на вирощування зернових культур порівняно з виробництвом кормових культур на основі трав, а також ВВП, з урахуванням інших релевантних факторів. Аналіз включав перевірку на стаціонарність і коінтеграцію, а також застосування методу оцінювання звичайним методом найменших квадратів (OLS) до перших різниць для зниження ризику виявлення хибних взаємозв'язків між нестаціонарними часовими рядами. Додаткові специфікації моделі передбачали використання як пояснювальних змінних показників рентабельності, кількості корів м'ясного напряму та кількості сільськогосподарських підприємств.

Застосування економетричного аналізу часових рядів було новим підходом у цьому аудиті, оскільки він дав змогу емпірично дослідити, чи були зміни в інструментах аграрної політики пов'язані зі змінами в обсягах виробництва зернових культур упродовж певного періоду, замість того, щоб покладатися виключно на описовий аналіз або якісні оцінки. Це мало особливе значення, оскільки досягнення цілі державної політики щодо збільшення обсягів виробництва продовольства та самозабезпечення значною мірою залежить від збільшення внутрішнього виробництва зернових культур, яке має значний потенціал для нарощування обсягів виробництва. Отже, за допомогою цього аналізу ми досліджували, чи були зміни у розмірах сільськогосподарських субсидій пов'язані зі змінами в обсягах виробництва зернових культур упродовж певного періоду.

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Звіт є обширним і містить значний обсяг деталізованої інформації, що підтверджує наведені висновки та результати. Хоча ми могли б надати додаткові переклади окремих частин звіту, нижче наведено найважливіші висновки:

**Ресурси сільськогосподарських земель не повною мірою відповідає принципам сталого розвитку**

- Загальна площа сільськогосподарських земель у Норвегії протягом останніх 20 років залишалася відносно стабільною, однак площа найякісніших сільськогосподарських земель, придатних для вирощування зернових культур, картоплі та овочів, зменшилася.
- З часом значні площі оброблюваних та придатних для обробітку земель були переведені для інших видів використання внаслідок процесів планування та надання винятків із вимог щодо землекористування.
- Обсяги дренажних робіт сільськогосподарських земель є низькими, що послаблює як сільськогосподарську виробничу базу, так і продуктивність.
- Існують недоліки у застосуванні політичних інструментів, спрямованих на збереження оброблюваних та придатних для обробітку сільськогосподарських земель.
- Значні площі високоякісних сільськогосподарських земель не використовуються для виробництва, а дотримання встановленого законодавством обов'язку щодо обробітку сільськогосподарських земель недостатньо контролюється та забезпечується.

**Планування заходів із забезпечення продовольчої безпеки у надзвичайних ситуаціях є недостатнім**

- Органи влади не проаналізували різні сценарії, які можуть призвести до значних перебоїв у постачанні продовольства.
- Недостатньо враховано можливість того, що припущення про безперебійне функціонування глобального продовольчого ринку може бути поставлене під сумнів внаслідок різних видів надзвичайних подій.
- Влада постійно здійснює моніторинг продовольчих ринків та ланцюгів постачання.
- Немає спільних цілей щодо планування заходів із забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій.

**Значна частка продовольчого забезпечення Норвегії імпортується, однак органи влади не володіють інформацією про можливості адаптації виробництва та споживання в умовах кризи**

- Загальний рівень самозабезпеченості Норвегії продовольством — з урахуванням риби та без урахування залежності від імпортних кормів для тварин — з 1990-х років залишається відносно стабільним і становить близько 45–50 відсотків.
- З урахуванням імпортних кормів рівень самозабезпеченості протягом кількох років становить близько 34–40 відсотків. Це означає, що приблизно 60 відсотків продовольства, яке споживається в Норвегії, або імпортується, або виробляється з використанням імпортних кормів для утримання тварин і вирощування риби та інших морепродуктів.
- У разі виникнення кризи споживання риби та інших морепродуктів може значно зрости порівняно з поточним рівнем. Водночас це потребуватиме відповідних змін як у сільськогосподарському виробництві, так і в структурі споживання.
- Міністерство сільського господарства та продовольства і Міністерство торгівлі, промисловості та рибальства не мають планів або стратегій щодо забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій, які визначали б порядок адаптації виробництва та споживання і, відповідно, використання потенціалу Норвегії щодо самозабезпечення продовольством у разі виникнення потенційної кризи.

**Норвегія може підвищити рівень самозабезпечення продовольством шляхом збільшення виробництва зернових культур, однак існуючих інструментів державної політики недостатньо для забезпечення його зростання**

- Існує значний потенціал для збільшення виробництва овочів у Норвегії, зокрема картоплі.
- Потенціал підвищення рівня самозабезпечення за звичайних умов залежить від готовності споживачів купувати більше картоплі та овочів, вироблених у Норвегії.
- У разі виникнення потенційної кризи виробництво картоплі та овочів можна було б збільшити.
- Норвегія має як придатні земельні ресурси, так і ринковий потенціал для збільшення виробництва зернових культур, особливо за умови підвищення якості зерна.
- Державна фінансова підтримка виробників зернових культур має важливе значення для забезпечення економічної життєздатності виробництва зернових і збереження його поточного рівня. Водночас рентабельність виробництва зернових культур з часом знизилася.
- Немає підстав вважати, що просте збереження чинних інструментів державної політики сприятиме збільшенню обсягів виробництва.

### ☑ Основні рекомендації

- **Міністерству сільського господарства та продовольства** представити оцінку того, які інструменти державної політики — як чинні, так і потенційно нові — можуть сприяти підвищенню рівня самозабезпечення продовольством з урахуванням споживчих уподобань та ринкових умов.
- **Міністерству сільського господарства та продовольства** систематично відстежувати динаміку робіт із дренування сільськогосподарських земель та представити оцінку щодо необхідності застосування інших інструментів політики для збільшення площі сільськогосподарських земель, на яких забезпечено належний рівень дренування.
- Відповідним органам влади посилити контроль за дотриманням встановленого законодавством обов'язку щодо обробітку сільськогосподарських земель, особливо високопродуктивних сільськогосподарських угідь належної якості.
- **Міністерству сільського господарства та продовольства і Міністерству у справах місцевого самоврядування та регіонального розвитку** спільно оцінити необхідність посилення інструментів державної політики для захисту сільськогосподарських земель.
- **Міністерству юстиції та громадської безпеки спільно з Міністерством торгівлі, промисловості та рибальства і Міністерством сільського господарства та продовольства** розробити загальні планові припущення та сценарії для планування заходів із забезпечення продовольчої безпеки та готовності системи постачання Норвегії до надзвичайних ситуацій.
- **Міністерству торгівлі, промисловості та рибальства і Міністерству сільського господарства та продовольства** спільно розробити оцінку потенціалу Норвегії щодо самозабезпечення продовольством та визначити, яким чином, за необхідності, структура харчування та виробництво продовольства у сільському господарстві, аквакультурі та рибному господарстві можуть бути адаптовані у відповідь на короткострокові або тривалі кризи.
- Двом міністерствам спільно здійснити аналіз ризиків та вразливості системи продовольчого забезпечення Норвегії, що має включати оцінку сценаріїв, за якими міжнародна торгівля не функціонує належним чином.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Ми плануємо здійснити подальший моніторинг результатів аудиту навесні 2027 року.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Важко визначити, які саме аспекти аудиту можуть бути найбільш актуальними для інших організацій — членів EUROSAI, оскільки їхня актуальність залежатиме від національного контексту та аудиторських потреб. Водночас, на нашу думку, для інших країн можуть бути цікавими такі аспекти цього аудиту:

- **Поєднання питань продовольчої безпеки, сільськогосподарського виробництва та готовності до надзвичайних ситуацій**. Аудит передбачав комплексний розгляд питань продовольчої безпеки шляхом поєднання оцінки виробничого потенціалу сільського господарства та захисту сільськогосподарських земель із питаннями готовності до надзвичайних ситуацій та залежності від міжнародної торгівлі. Такий підхід може бути корисним для інших країн з подібними викликами у сфері продовольчої безпеки та стійкості.

- **Застосування міждисциплінарного методологічного підходу.** Аудит поєднував аналіз документів, кількісних даних, економетричний аналіз часових рядів, моделювання сільськогосподарського виробництва, аналіз рентабельності, картографування, опитування та інтерв'ю. Це дало змогу дослідити розвиток державної політики в динаміці, вплив і практичне застосування інструментів державної політики.
- **Застосування економетричного аналізу часових рядів для оцінки інструментів політики.** У межах аудиту застосовано регресійний аналіз для дослідження, чи були зміни в інструментах аграрної політики пов'язані зі змінами у виробництві зернових культур упродовж певного періоду. Це забезпечило емпіричну основу для оцінки ефективності інструментів державної політики замість описового аналізу або оцінки зацікавлених сторін.
- **Застосування довгострокового підходу для оцінювання готовності до надзвичайних ситуацій.** Аналіз документів, що охоплював період починаючи з 1990-х років, дав змогу дослідити, як із часом змінювалися підходи та припущення щодо продовольчої безпеки й готовності до надзвичайних ситуацій, а також чи відповідали механізми забезпечення готовності змінам на рівні ризиків.
- **Аналіз стійкості за різними сценаріями.** Аудит засвідчив важливість оцінки продовольчої безпеки не лише за звичайних ринкових умов, а й за сценаріїв порушення міжнародної торгівлі. Це дало змогу виявити прогалини у розумінні органами влади можливостей адаптації виробництва та споживання в умовах кризи.
- **Узгодження цілей державної політики з базовими ресурсами.** У межах аудиту досліджувалося, чи відповідають інструменти державної політики, спрямовані на збільшення виробництва продовольства, обмеженим можливостям використання високопродуктивних сільськогосподарських земель та довгостроковій меті збереження виробничого потенціалу Норвегії.

# Португалія — Аудиторський суд Португальської Республіки

## 1. Назва аудиту

***Аудит спеціальної програми боротьби з лісовими пожежами в сільській місцевості (DECIR)***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Квітень, 2021 рік.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2018–2020 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel004-2021-2s.pdf*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Цей аудит було включено до плану роботи на 2020 рік після масштабних лісових пожеж 2017 року. Його метою було дослідити ступінь виконання Постанови Ради міністрів № 157-A/2017, опублікованої 27 жовтня, якою було започатковано процес реформування національної стратегії запобігання лісовим пожежам у сільській місцевості та боротьби з ними шляхом упровадження низки заходів.

Крім того, було оцінено ефективність Спеціальної програми боротьби з лісовими пожежами в сільській місцевості (DECIR) як інструменту планування, організації, координації та оперативного управління гасінням лісових пожеж.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☒ | ☒ | ☐ | ☒ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Під час аудиту було оцінено кадрові ресурси, наземні засоби та авіаційні ресурси, залучені до реалізації DECIR, і зроблено висновок про їх посилення. Було виявлено позитивні зміни у сфері координації, підтримки прийняття рішень, планування оперативного розгортання сил і засобів та нарощування спроможностей, хоча в деяких сферах все ще необхідно було досягти подальших поліпшень. Розвиток інформаційних і комунікаційних систем сприяв підвищенню оперативної ефективності цієї програми.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту було оцінити стан впровадження заходів із реформування системи запобігання лісовим пожежам у сільській місцевості та боротьби з ними, а також ефективність DECIR як інструменту планування, координації та оперативного реагування на такі пожежі.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи сприяли заходи із запобігання лісовим пожежам у сільській місцевості та боротьби з ними, реалізовані у 2018 і 2019 роках, покращенню управління такими пожежами?
2. Чи сприяло посилення оперативних ресурсів у межах DECIR (кадрових ресурсів, наземних засобів та авіаційних ресурсів) підвищенню ефективності гасіння лісових пожеж у 2018 і 2019 роках?
3. Чи сприяло посилення та вдосконалення інформаційно-комунікаційних систем підвищенню їх ефективності?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Критерії аудиту ґрунтувалися на таких документах і джерелах:**

- Національна директива із запобігання лісовим пожежам у сільській місцевості та боротьби з ними (DUPC);
- рамкові документи DECIR;
- закони, декрети-закони та постанови Ради міністрів, що регулюють питання цивільного захисту та охорони лісів від пожеж у сільській місцевості;
- нормативні документи установ та організацій, залучених до реалізації DECIR;
- міжнародні стандарти вищих органів аудиту (ISSAI);
- звіти про лісові пожежі;
- посібники та інструменти з найкращих практик;
- відповідна технічна та наукова література.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☒ так

☐ ні

**Застосування інноваційних методів**

- Аудит проводився в період дії режимів надзвичайної ситуації та надзвичайного стану у зв'язку з пандемією COVID-19. У зв'язку з цим було застосовано альтернативні аудиторські процедури із використанням методів дистанційного аудиту та доступних технологічних засобів.
- Особливу увагу приділено дотриманню аудиторських стандартів, зокрема щодо оцінки релевантності та надійності аудиторських доказів, а також документування аудиторських процедур.

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

За результатами аудиту зроблено висновок, впровадження керівних принципів, затверджених постановою Ради міністрів № 157-A/2017, спрямованих на зміну підходів до запобігання та гасіння лісових пожеж у сільській місцевості та боротьби з ними, не було завершено в повному обсязі.

У межах національного та регіонального планування діяльності Інтегрованої системи управління пожежами в сільській місцевості залишалася потреба в уточненні чинного законодавства та затвердженні важливих стратегічних і оперативних документів.

Планування та проведення заходів із гасіння лісових пожеж покращилися, однак бракувало комплексного підходу, а ефективність дій безпосередньо на місцях потребувала подальшого підвищення.

Щодо заходів з управління земельними ресурсами — рівень реалізації заходів, пов'язаних з управлінням лісами, рослинністю та горючими матеріалами, залишався відносно низьким.

Попри те, що в межах DECIR використовувалося декілька інформаційних систем, неузгодженість стандартизованого змісту інформації призводила до її фрагментації, водночас не існувало системи, здатної визначати витрати на запобігання та гасіння пожеж, а також кількісно оцінювати щорічні видатки на запобігання пожежам, їх гасіння, функціонування DECIR, а також реагування на кожну окрему пожежу.

Серед систем зв'язку мережа SIRESP загалом відповідала вимогам до екстреного зв'язку в надзвичайних ситуаціях на той час, хоча передбачалося внесення змін до її технологічної моделі та моделі управління.

Спеціальна програма боротьби з лісовими пожежами в сільській місцевості (DECIR) отримала додаткові кадрові ресурси, наземні засоби та авіаційні ресурси. Проте у 2018 і 2019 роках авіаційних ресурсів виявилося недостатньо, що зумовило необхідність залучення міжнародної допомоги, зокрема від Європейського Союзу та Іспанії.

### ☑ Основні рекомендації

Аудиторський суд Португалії звернувся з рекомендаціями до Парламенту, Уряду, Агентства з інтегрованого управління пожежами в сільській місцевості (AGIF), Національного органу з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту (ANEPC), а також Повітряних сил Португалії.

**Основні рекомендації передбачали:**

- невідкладний перегляд законодавства, положення якого не узгоджувалися з Інтегрованою системою управління пожежами в сільській місцевості;
- створення окремої міжвідомчої бюджетної програми в державному бюджеті для фінансування заходів із запобігання лісовим пожежам та боротьби з ними;
- розроблення та впровадження невирішених питань планування в межах узгодженої системи територіального управління;
- удосконалення стратегічного розміщення ресурсів DECIR на різних етапах гасіння пожеж;
- посилення спроможності суб'єктів оперативного реагування;
- визначення нової технологічної, договірної та управлінської моделі системи екстреного зв'язку;
- визначення показників і процедур моніторингу та щорічного оцінювання ефективності DECIR;
- перегляд та вдосконалення інтеграції інформаційних систем.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Аудиторський суд Португалії здійснює періодичний моніторинг виконання аудиторських рекомендацій кожні шість місяців. Із загальної кількості 16 рекомендацій 12 виконано, а 4 перебувають на стадії виконання.

**До найвагоміших результатів належать:**

- впровадження єдиної спільної платформи для залучених установ, що сприяє підвищенню ефективності Інтегрованої системи управління пожежами в сільській місцевості та централізації звітності установ на національному і міжнародному рівнях, зокрема щодо обліку витрат на запобігання та гасіння лісових пожеж;
- розробка муніципальних планів та планів дій на рівні територіальних одиниць NUTS;
- передача управління засобами повітряного пожежогасіння ВПС Португалії.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Звіт за результатами аудиту оприлюднено на вебсайті Аудиторського суду Португалії. Він широко висвітлювався в національних засобах масової інформації, обговорювався та цитувався.

Тему аудиту було представлено під час участі Аудиторського суду Португалії у національних і міжнародних заходах.

Отриманий досвід і напрацьовані за результатами аудиту знання сприяли підготовці та проведенню інших аудиторських заходів у цій сфері.

# Португалія та Іспанія — Аудиторські суди Португальської та Іспанської Республік

## 1. Назва аудиту

***Спільний звіт Аудиторського суду Іспанії та Португалії «Заходи з боротьби з опустелюванням і запобігання та гасіння пожеж на Піренейському півострові (розділ IV)»***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*Травень, 2023 рік.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2018–2023 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-isc/Documents/2023/relatorio_conjunto_tce_tcp.pdf*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Спільний звіт підготовлено в рамках співпраці між Аудиторським судом Іспанії та Португалії, започаткованої відповідно до Трухільйської декларації. Робота була зосереджена на двох спільних проблемах, що стосуються Іберійського півострова: опустелюванні та лісових пожежах.

Розділ IV присвячено виключно питанням охорони лісів, запобіганню та гасінню лісових пожеж і боротьби з ними. Аудит був особливо актуальним, оскільки Іспанія та Португалія належать до європейських країн, які найбільше потерпають від масштабних лісових пожеж. Їхня частота та інтенсивність зростають під впливом зміни клімату, депопуляції сільських територій і накопичення рослинності.

Метою аудиту було порівняти моделі управління в обох країнах, виявити спільні недоліки та сприяти скоординованому покращенню політики у сфері запобігання лісовим пожежам і реагування на надзвичайні ситуації.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☒ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ порівняльний аналіз державної політики, реалізованої обома країнами у сфері боротьби з опустелюванням і лісовими пожежами, включно з рекомендаціями, адресованими урядам обох країн |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Аудит охоплював основні складові державної політики Іспанії та Португалії у сфері боротьби з лісовими пожежами, зокрема:

- нормативно-правову базу та стратегічні документи;
- політику щодо запобігання та гасіння пожеж і боротьби з ними;
- управління оперативними ресурсами;
- інформаційні та комунікаційні системи;
- механізми співпраці.

Крім того, було проведено порівняння національних систем обох країн з метою виявлення спільних викликів і можливостей для підвищення стійкості до надзвичайних ситуацій на всьому Іберійському півострові.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Порівняти ефективність державної політики Іспанії та Португалії у сфері запобігання та гасіння лісових пожеж, визначивши сильні та слабкі сторони, спільні недоліки та можливості для вдосконалення оперативних стратегій і транскордонного співробітництва.

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

**Аудит ґрунтувався на аналізі:**

- законодавства Іспанії та Португалії;
- національних стратегій боротьби з лісовими пожежами;
- національних планів запобігання лісовим пожежам;
- національних механізмів цивільного захисту та механізмів цивільного захисту Європейського Союзу;
- стандартів ISSAI, що застосовуються під час аудитів ефективності.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☒ так

☐ ні

**Застосування інноваційних методів**

- Звіт є результатом координованого аудиту, проведеного двома вищими органами аудиту різних країн на основі спільної методології зі збереженням незалежності кожної установи.

Робота передбачала:

- порівняльний аналіз національних систем цивільного захисту Іспанії та Португалії;
- обмін аудиторськими доказами;
- узгоджене представлення результатів;
- визначення спільних рекомендацій, адресованих урядам обох країн;
- аналіз транскордонного співробітництва у сфері запобігання та гасіння лісових пожеж.

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

За результатами аудиту встановлено, що протягом останніх років Іспанія та Португалія суттєво вдосконалили свої системи управління лісовими пожежами, проте залишаються важливі нерозв'язані проблеми.

**Основні висновки:**

- зростання ризику виникнення лісових пожеж унаслідок зміни клімату;
- необхідність посилення заходів із запобігання лісовим пожежам та збільшення інвестицій в управління ландшафтами й горючими матеріалами;
- подальше вдосконалення оперативного реагування, що вимагає постійних інвестицій в обладнання, засоби зв'язку та кадрове забезпечення;
- необхідність поглиблення інтеграції інформаційних систем і вдосконалення механізмів моніторингу ефективності;
- важливість посилення транскордонного співробітництва;
- необхідність вдосконалення моніторингу та оцінки результатів реалізації державної політики.

### ☑ Основні рекомендації

У звіті рекомендовано урядам Іспанії та Португалії:

- посилити політику, заходи та ресурсне забезпечення щодо запобігання лісовим пожежам у сільській місцевості та лісах, приділяючи особливу увагу так званим лісовим пожежам «нового покоління»;
- удосконалити системи управління інформацією про лісові пожежі;
- забезпечити більш інтегроване та практично орієнтоване планування заходів із запобігання лісовим пожежам і їх гасіння;
- забезпечити моніторинг та оцінку стратегій і програм на основі належних показників ефективності;
- продовжити зміцнення та модернізацію оперативних сил і засобів для гасіння лісових пожеж, а також покращення координації між залученими структурами.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Координований аудит висвітлив низку практик, які можуть бути корисними для інших вищих органів аудиту — членів EUROSAI:

- проведення координованих аудитів спільних і транскордонних ризиків;
- застосування спільних методологічних підходів із дотриманням інституційної незалежності кожної установи;
- порівняння моделей управління з метою виявлення найкращих передових практик, які можуть бути застосовані в інших країнах;
- формулювання спільних рекомендацій, адресованих урядам кількох країн;
- сприяння міжнародному співробітництву як інструменту вдосконалення державної політики у сфері цивільного захисту та реагування на надзвичайні ситуації;
- представлення спільного звіту на 8-й Міжнародній конференції з питань лісових пожеж.

Досвід Іспанії та Португалії засвідчив, що вищі органи аудиту можуть робити вагомий внесок у зміцнення національних систем цивільного захисту, сприяючи впровадженню превентивних заходів, спрямованих на зменшення кількості лісових пожеж, які стають дедалі частішими та масштабнішими.

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

# Угорщина — Державний аудиторський офіс Угорщини

## 1. Назва аудиту

***Аудит запобігання пожежам у системі управління катастрофами***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*2023.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2019–2022 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.asz.hu/dokumentumok/23042.pdf*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Запобігання пожежам має важливе значення для захисту життя та майна, охорони навколишнього середовища та підтримки економіки. Проведення аудиту було зумовлене тим, що ефективність заходів із запобігання пожежам залежить від обізнаності населення, діяльності органів влади та наглядових органів, аналізу ризиків, а також скоординованих зусиль центральних, регіональних і громадських організацій.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту було оцінити, якою мірою діяльність органів з управління надзвичайними ситуаціями сприяла ефективному функціонуванню системи запобігання пожежам.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

Чи були визначені цілі, завдання та організаційні засади діяльності із запобігання пожежам?

Чи здійснювалося інформування систематично, цілеспрямовано та ефективно, чи були для нього визначені вимірювані цілі?

Чи ґрунтувалося планування офіційних та наглядових перевірок на аналізі ризиків?

Чи була належною співпраця та обмін інформацією між організаціями, залученими до виконання відповідних завдань?

Чи забезпечували дані бухгалтерського обліку можливість виокремлення та оцінювання видатків на запобігання пожежам?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Стратегічні цілі, галузеві цілі, організаційні цілі, річні плани.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

- Міністерство внутрішніх справ (МВС) визначило стратегічні цілі та основні засади діяльності із запобігання пожежам.
- Масштабна інформаційно-роз'яснювальна діяльність, проведена Національним генеральним управлінням з питань управління катастрофами, Національним комітетом із запобігання пожежам та регіональними органами влади, сприяла ефективному функціонуванню системи запобігання пожежам.
- Перевірки дотримання вимог пожежної безпеки, проведені органами влади, здійснювалися відповідно до планів та на основі аналізу ризиків; Національне генеральне управління з питань управління катастрофами та його регіональні підрозділи досягли визначених цілей.
- Для інформаційних цілей не завжди визначалися кількісні показники та показники результативності, унаслідок чого зміни в ефективності не могли бути повною мірою оцінені.
- Угода про співпрацю у сфері запобігання лісовим пожежам та відповідні плани були застарілими.
- Аналіз ризиків доцільно було б посилити за допомогою використання зовнішніх даних, зокрема даних перепису населення, що стосуються цього напряму.
- Окремі видатки, пов'язані із запобіганням пожежам, не були виокремлені в даних фінансовій звітності.

### ☑ Основні рекомендації

З метою усунення недоліків, виявлених під час аудиту, зокрема, надала рекомендації Генеральному директору Національного генерального управління з питань управління катастрофами Міністерства внутрішніх справ щодо визначення кількісно вимірюваних цілей, пов'язаних з інформаційною діяльністю, оновлення угод про співпрацю та планів із захисту від лісових пожеж, удосконалення регулювання та більш ефективного використання даних, а також окремого відображення відповідних часток виплат персоналу членам професійної організації у сфері запобігання катастрофам, яка також здійснює діяльність із запобігання пожежам у межах Національного комітету з питань пожежної безпеки.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Відповідно до Закону про ВОА керівники перевірених організацій були зобов'язані розробити план заходів щодо виконання рекомендацій. Це дає змогу здійснювати моніторинг виконання визначених заходів.

## ☑ Належні практики та отримані уроки

**Належні практики:**

Спільні виїзні перевірки та регулярні професійні консультації. Проведення спільних виїзних перевірок із залученням фахівців різних напрямів у сфері управління катастрофами сприяло узгодженому тлумаченню вимог та обміну досвідом. Такий підхід може бути успішно застосований і в інших сферах проведення перевірок, особливо у випадках, коли за управління одним і тим самим ризиком відповідають декілька профільних органів або структурних підрозділів.

Врахування звернень громадян та повідомлень, що становлять суспільний інтерес, під час планування. Повідомлення, отримані від громадськості, не розглядалися лише як адміністративні дані, а використовувалися під час планування інформаційно-роз'яснювальних кампаній з питань пожежної безпеки та заходів державного нагляду (контролю). Це є належним прикладом того, як зворотний зв'язок від громадськості може бути трансформований в інформацію про ризики.

Багатоаспектне оцінювання якості наглядової діяльності. Були доступні дані не лише про кількість проведених перевірок, а й про виявлені недоліки, накладені штрафи, оскарження та засоби правового захисту. Наприклад, дані щодо засобів правового захисту використовувалися як непрямий показник якості та професійності наглядової діяльності.

Включення кількісних показників результативності до річних планів. Національний план проведення перевірок з пожежної безпеки на 2022 рік уже містив окрему графу «Кількість». Це забезпечувало можливість вимірювати стан виконання плану, оцінювати ефективність та за потреби вживати відповідних заходів.

Поєднання фінансових та операційних даних. Одним із ключових висновків аудиту стало те, що ефективність можна повною мірою оцінити лише за умови можливості ідентифікувати людські ресурси, задіяні у відповідній діяльності. Якщо, наприклад, відповідні частки виплат персоналу, який виконує завдання з пожежної безпеки, не відображалися окремо, було неможливо визначити повний обсяг відповідних видатків.

**Засвоєні уроки:**

Якість планування на основі ризиків значною мірою визначається базою даних та застосовуваною методологією. Хоча перевірки у сфері пожежної безпеки проводилися на основі аналізу ризиків, нормативно не було визначено, які зовнішні та внутрішні дані мають отримуватися, яким чином їх слід збирати, очищати, аналізувати та використовувати. Тому під час проведення аудиту доцільно окремо оцінювати джерела даних, методологію, документацію та фактичне використання результатів аналізу ризиків.

Конкретні та комплексні показники дають більш реалістичну картину на відміну від абсолютних показників. Прості показники кількості пожеж у районах можуть вводити в оману, оскільки існують значні відмінності за чисельністю населення, житловим фондом, площею території або, наприклад, кількістю об'єктів підвищеної небезпеки. Тому у звіті, наприклад, використовувався показник кількості пожеж у житлових будинках на 1000 житлових приміщень. Такий підхід особливо доцільний для інших аудитів у сфері запобігання катастрофам: для регіональних порівнянь значно придатнішими є такі показники, як кількість інцидентів на 1000 жителів, кількість інцидентів на 1000 житлових приміщень, кількість перевірок на 1000 об'єктів, на які поширюється відповідний ризик, та кількість інцидентів на 1000 гектарів.

У системі запобігання катастрофам, у якій беруть участь декілька організацій, ефективність взаємодії є окремим питанням аудиту. У сфері запобігання лісовим пожежам співпраця була ефективною, однак несвоєчасне оновлення угоди про співпрацю та планів із захисту від лісових пожеж створювало ризик, тому у звіті було надано рекомендації щодо їх оновлення.

# Україна — Рахункова палата

## 1. Назва аудиту

***Цивільний захист у закладах загальної середньої освіти***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*липень 2024 року / 2024 рік.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2023 рік.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/32-1_2024/Zvit_32-1_2024.pdf*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Збройна агресія Російської Федерації проти України суттєво змінила підходи до організації цивільного захисту населення в країні. Освітня сфера, яка є основою розвитку держави, зазнала системних викликів безпекового характеру, що зробило питання захисту учасників освітнього процесу пріоритетним завданням державної політики. У відповідь на ці виклики Рахункова палата України ініціювала проведення паралельного аудиту спільно з Рахунковою палатою землі Гессен (Німеччина) щодо ефективності системи цивільного захисту в комунальних закладах загальної середньої освіти.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями, охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Предметом аудиту були заходи зі створення безпечних умов у закладах освіти, зокрема реалізації проєктів, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, реставрацією та капітальним ремонтом захисних споруд й інших об'єктів, що становлять фонд захисних споруд цивільного захисту закладів освіти.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту була оцінка ефективності створення безпечних умов у комунальних закладах загальної середньої освіти. Особливу увагу ми приділили можливостям системи цивільного захисту убезпечити школи від загроз. Водночас оцінили прогрес у реалізації проєктів з облаштування укриттів та якість координації дій між центральними та місцевими органами влади щодо облаштування безпечного освітнього середовища.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи убезпечує нинішня система цивільного захисту закладів освіти учасників освітнього процесу від загроз?
2. Чи належним чином реалізуються проєкти з облаштування укриттів у закладах освіти?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Критерії аудиту охоплюють: реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту; організацію системи цивільного захисту та безпеки в закладах освіти; забезпеченість, стан

і доступність захисних споруд; пожежну безпеку, охорону та оповіщення; готовність до реагування на надзвичайні ситуації та надання домедичної допомоги; результативність навчання учасників освітнього процесу діям у кризових ситуаціях; а також ефективність управління бюджетними коштами, спрямованими на створення безпечних умов навчання у закладах освіти. Джерелами критеріїв є нормативно-правові акти, програмні, організаційно-розпорядчі документи, що визначають вимоги до створення й підтримання безпечного освітнього середовища та використання бюджетних коштів.

☑ **Чи застосовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту й представлення його результатів**

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

☑ **Висновки та встановлені факти**

### 1. Система цивільного захисту

Аудит засвідчив, що заходи безпеки, впроваджені у закладах освіти, не гарантують безпечного середовища для навчання — частина учасників освітнього процесу залишаються вразливими до загроз:

- **захист від нападів**
  Лише 36,9 відс. шкіл мають систему внутрішнього та зовнішнього відеоспостереження, а 53,1 відс. — співробітників охорони.

- **протипожежна безпека**
  Тільки 46 відс. шкіл обладнані системами пожежної сигналізації.

- **наявність укриттів**
  Лише 59,0 відс. шкіл мають укриття, що ставить під загрозу безпеку решти учасників освітнього процесу.

### 2. Реалізація проєктів

Аудит виявив, що проєкти з облаштування укриттів у закладах освіти реалізувалися з недотриманням принципів ефективного управління бюджетними коштами. Через це показники досягнення запланованих результатів були незадовільними:

- із запланованих 309 проєктів до кінця 2023 року завершені лише 192 (62 відс.);
- із 93,4 тис. запланованих нових місць в укриттях створено лише 22,8 тисячі (24 відс.).

З огляду на зазначені проблеми загальна незахищеність учасників освітнього процесу на кінець 2023 року залишалася високою. Так, понад 1,134 млн учнів та освітян (33 відс.) залишалися не забезпеченими укриттями.

Аудит виявив комплекс системних причин, що призвели до низької ефективності впроваджуваних заходів:

- недієвий контроль і координація з боку Міністерства освіти і науки України та відповідних органів управління освітою;

- нечітке визначення джерел фінансування, показників і цілей Концепції безпеки закладів освіти;
- нехтування плануванням заходів безпеки керівниками закладів освіти;
- недостатнє фінансування систем безпеки засновниками закладів освіти;
- неефективний механізм надання субвенції та низький рівень її використання;
- незавершеність формування цілісної системи цивільного захисту.

### ☑ Основні рекомендації

Рахункова палата України рекомендувала оновити Концепцію безпеки закладів освіти, визначивши чіткі індикатори та ключові показники безпечного освітнього середовища, запровадити протоколи безпеки для запобігання несанкціонованому доступу до закладів освіти, встановити вимоги щодо використання коштів субвенції на будівництво нових укриттів виключно для захисних споруд цивільного захисту, а також розробити нормативні документи, що визначатимуть санітарно-гігієнічні вимоги до таких споруд.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

За результатами реалізації рекомендацій Рахункової палати вдосконалено нормативну базу та практичні механізми гарантування безпеки в закладах освіти. Зокрема:

- визначено очікувані результати реалізації Концепції безпеки закладів освіти та показники їх досягнення;
- затверджено методику оцінки ризиків безпеки в системі освіти та порядок реалізації експериментального проєкту із посилення безпеки освітнього середовища;
- уточнено умови надання субвенції, зокрема щодо її спрямування на нові укриття, віднесені до захисних споруд цивільного захисту, та заклади освіти з очною і змішаною формами навчання;
- оновлено санітарні вимоги до захисних споруд цивільного захисту та врегульовано організацію харчування під час перебування в них;
- оновлено навчальні програми з питань мінної безпеки та поводження з вибухонебезпечними предметами;
- запроваджено додаткові заходи безпеки в закладах освіти за участю працівників Національної поліції України.

### ☑ Висновки та перспективи паралельного аудиту

За результатами паралельного аудиту з Рахунковою палатою землі Гессен вдалося досягти порівняних результатів, виявити критичні недоліки та напрацювати конкретні рекомендації.

Основні результати порівняльного аналізу викладені у **Спільній заяві, підписаній 21 січня 2025 року** (https://surl.li/xlxfoi).

Таким чином, цей аудит став підґрунтям для системних змін у сфері безпеки закладів освіти: оновлення нормативно-правової бази, механізмів фінансування та підходів до організації безпечного освітнього середовища.

National Audit Office of Finland

# Фінляндія — Національний аудиторський офіс Фінляндської Республіки

## 1. Назва аудиту

***Забезпечення безперебійності постачання необхідних товарів і послуг та його підтримання під час пандемії COVID-19***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*2021 рік.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2020–2021 роки.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://vtv.fi/en/report/security-of-supply-and-safeguarding-it-during-the-covid-19-pandemic/*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Національний аудиторський офіс Фінляндії провів аудит забезпечення життєво важливих потреб суспільства та підтримання його безперервного функціонування під час пандемії COVID-19. Особливу увагу під час аудиту було приділено тим сферам, у яких, як очікувалося, найбільше постраждають від пандемії. До них належать охорона здоров'я, транспорт і логістика, продовольче забезпечення та критично важливе промислове виробництво. З точки зору центрального уряду та національної економіки важливо, щоб суспільство могло функціонувати якомога нормальніше навіть у разі пандемії.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями, охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ |

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Аудит був спрямований на оцінку забезпечення життєво важливих потреб суспільства та підтримання безперервності його функціонування під час пандемії COVID-19.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту й представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Управління ризиками, пов'язаними з пандемією, виявилося успішним, хоча Фінляндія переважно готувалася до інших видів криз у межах системи забезпечення життєво важливих потреб суспільства.

Витрати на забезпечення безперебійності постачання не відстежуються систематично, а пандемія може спричиняти додаткові витрати й у наступні роки.

Окрім матеріальних ризиків, у центрі уваги опинилися також кадрові ризики.

Національний фонд надзвичайних ситуацій особливо необхідний для реалізації проєктів і врегулювання криз, що потребують швидкого фінансування.

Законодавство забезпечує органам влади достатню спроможність до виконання своїх функцій, але не вирішує проблем із закупівлями, коли попит перевищує пропозицію.

Пандемія підвищила оцінку важливості роботи із забезпечення безперебійності постачання та підкреслила необхідність розвитку системи організації надзвичайного постачання

Роботу зі створення ситуаційної картини стану різних секторів слід продовжувати й після завершення пандемії.

### ☑ Основні рекомендації

Забезпечення безперебійності постачання необхідних товарів і послуг та його підтримання під час пандемії COVID-19

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Подальший моніторинг було проведено у 2023 році. Інформація про звіт за результатами моніторингу англійською мовою недоступна.

Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

# Чехія — Вищий аудиторський офіс Чеської Республіки

## 1. Назва аудиту

***Державні кошти, виділені на підготовку та забезпечення функціонування системи захисту населення***

## 2. Рік завершення / оприлюднення

*27 лютого 2023 року.*

## 3. Період, охоплений аудитом

*2015–2021 роки, в разі необхідності для змістовного контексту також враховано період до 2015 року та період після 2021 року.*

## 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.nku.gov.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=22/12&rok=0&sestava=0*
*https://www.nku.gov.cz/assets/kon-zavery/k22012.pdf*
*https://www.nku.gov.cz/scripts/rka-en/detail.asp?cisloakce=22/12&rok=0&sestava=0*
*https://www.nku.gov.cz/scripts/detail.php?id=13117*

## 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☒ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ |

## 6. Передумови та актуальність аудиту

Вибір теми функціонування системи цивільного захисту не пов'язаний із жодною конкретною надзвичайною подією, що сталася на території Чеської Республіки. Цивільний захист загалом розглядається як один зі стратегічних безпекових інтересів Чеської Республіки та одна з основних функцій держави. У відповідь на погіршення безпекової ситуації в Європі внаслідок російської агресії та початку збройного конфлікту в Україні основною метою аудиту була оцінка готовності держави до реагування на аналогічні надзвичайні ситуації, насамперед у частині забезпечення захисту життя, здоров'я, майна та безпеки громадян Чеської Республіки.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☒ | ☒ | ☒ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ обізнаність та навчання населення, наукові дослідження і розробки |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями, охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☐ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Під час аудиту № 22/12 Вищий аудиторський офіс оцінив ефективність роботи відповідальних суб'єктів, зокрема Міністерства внутрішніх справ. Перевірка стосувалася виконання завдань, визначених стратегічними та концептуальними документами, забезпечення належних бюджетних ресурсів, а також своєчасного оновлення законодавчої бази відповідно до сучасної концепції цивільного захисту та ролі держави.

Відповідно до чинного законодавства Міністерство внутрішніх справ є центральним органом державного управління, відповідальним за питання внутрішніх справ, зокрема кризового управління, планування дій у надзвичайних ситуаціях, цивільного захисту та функціонування Інтегрованої системи порятунку. Виконуючи свої повноваження у сфері цивільного захисту відповідно до Закону № 239/2000 «Про Інтегровану систему порятунку», МВС, серед іншого, відповідає за методологічну координацію діяльності міністерств, розроблення стратегії цивільного захисту, функціонування єдиної системи оповіщення та інформування населення, організацію навчання і підготовки, координацію готовності складових Інтегрованої системи порятунку з акцентом на їхню взаємосумісність, а також надання рекомендацій щодо створення об'єктів цивільного захисту. Ці завдання у структурі Міністерства внутрішніх справ виконує Генеральне управління Пожежно-рятувальної служби Чеської Республіки. Аудит охоплював окремі завдання МВС у сфері оповіщення населення, евакуації, укриття та забезпечення життєдіяльності населення в надзвичайних ситуаціях, на виконання яких виділялися кошти державного бюджету. Зокрема, під час аудиту було оцінено наявність і стан засобів індивідуального захисту: захисних масок, захисного одягу та інших засобів захисту, призначених для окремих категорій населення у разі запровадження надзвичайного або

воєнного стану, а також стан фонду захисних споруд на території Чеської Республіки та систему інформування населення. Крім того, аудит охопив сферу освіти, для якої Міністерство внутрішніх справ визначило низку стратегічних завдань. У Міністерстві охорони здоров'я предметом аудиту стали концептуальні завдання, покладені на міністерство для виконання у співпраці з іншими відповідальними органами.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Метою аудиту було перевірити, чи використовувалися кошти державного бюджету, виділені на підготовку та функціонування системи цивільного захисту, заощадливо, ефективно та результативно, а також відповідно до вимог чинного законодавства.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

**Основні питання аудиту:**
Чи використовувалися кошти державного бюджету, виділені на підготовку та функціонування системи цивільного захисту, економно, ефективно та результативно, а також відповідно до вимог чинного законодавства?

**Підпитання аудиту:**

1. Чи виконують Міністерство внутрішніх справ та Міністерство охорони здоров'я свої повноваження у сфері цивільного захисту відповідно до вимог чинного законодавства, а також чи забезпечує МВС ефективне виконання цих завдань?
2. Чи здійснюють Міністерство внутрішніх справ та Міністерство охорони здоров'я реалізацію та оцінку окремих завдань і заходів, визначених у стратегічних та концептуальних документах, з точки зору їхнього змістовного обсягу та встановлених термінів?
3. Чи забезпечили МВС та МОЗ використання коштів державного бюджету, виділених на цивільний захист, економно, ефективно та результативно, а також відповідно до вимог чинного законодавства?
4. Чи виконало МВС завдання, визначені у сфері освіти та підготовки з питань цивільного захисту?
5. Чи забезпечило МВС належний рівень готовності Чеської Республіки у сфері цивільного захисту?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Для оцінки відповідності вимогам законодавства під час аудиту насамперед застосовувалися окремі положення Закону № 320/2001 «Про фінансовий контроль у державному управлінні», Закону № 2/1969 «Про утворення міністерств та інших центральних органів державного управління Чеської Республіки», Закону № 239/2000 «Про Інтегровану систему порятунку» та Закону № 240/2000 «Про кризове управління». Зазначені нормативно-правові акти визначають повноваження Міністерства внутрішніх справ (як головного органу, відповідального за сферу цивільного захисту) та Міністерства охорони здоров'я у цій сфері. Як джерела аудиторських критеріїв також використовувалися стратегічні та концептуальні документи у сфері цивільного захисту, чинні в період, який

охоплював аудит. З метою оцінки економності, ефективності та результативності Вищий аудиторський офіс (SAO) керувався тим, що бюджетні кошти використовувалися належним чином, якщо це сприяло досягненню визначених стратегічних цілей, а також запланованих результатів і наслідків, тобто виконанню цілей, визначених у відповідних концептуальних документах.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☒ так

☐ ні

Під час аудиту було проведено добровільне опитування з метою оцінки рівня знань у сфері цивільного захисту серед учнів 3-го та 4-го класів закладів середньої освіти та відповідних класів багаторічних гімназій на всій території Чеської Республіки. Результати опитування, які, зокрема, засвідчили, що 80 % опитаних учнів не знали місцезнаходження визначеного для них укриття, а 47 % не могли розрізнити різні типи сигналів оповіщення, були використані вищим органом аудиту як основа для виявлення потенційних ризиків і перевірки фактичного стану справ.

Під час представлення результатів аудиту у формі аудиторського звіту у вступній частині звіту, яка містила узагальнення ключових результатів аудиту, додатково було наведено огляд прикладів міжнародної належної практики у сфері цивільного захисту.

Міністерство внутрішніх справ використало приклади передової зарубіжної практики як орієнтир під час розроблення та впровадження заходів щодо усунення недоліків, виявлених за результатами аудиту. Зокрема, було враховано досвід Швеції щодо регулярного поширення інформаційних буклетів із питань цивільного захисту та функціонування загальнонаціональної інтерактивної онлайн-карти укриттів, а також досвід Польщі щодо викладання основ безпеки як окремого навчального предмета в початкових закладах освіти та закладах професійної освіти післясереднього рівня.

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Міністерство внутрішніх справ не забезпечило всі ключові передумови, необхідні для реалізації цивільного захисту як одного із стратегічних безпекових інтересів Чеської Республіки. Хоча Міністерство внутрішніх справ (MBC) постійно реалізовувало низку стратегічних завдань, спрямованих на посилення системи цивільного захисту після їх досягнення, на момент завершення аудиту у функціонуванні цієї системи все ще зберігалися суттєві недоліки. До основних виявлених недоліків належали, зокрема, планування концептуальних завдань без належної координації з бюджетними ресурсами, недостатнє забезпечення засобами індивідуального захисту, обмежене використання результатів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на практиці, а також незавершене виконання ключових завдань у сфері оповіщення та інформування населення, зокрема щодо оновлення системи електросиренного оповіщення.

### ☑ Основні рекомендації

Вищий аудиторський офіс вважає ключовими такі запропоновані заходи:

- Під час підготовки наступного стратегічного документа МВС слід визначити обсяг фінансових ресурсів, необхідних для досягнення встановлених цілей і виконання визначених завдань.
- У сфері законодавчого забезпечення цивільного захисту Міністерство внутрішніх справ повинно подати на розгляд Уряду пропозиції щодо внесення змін до Закону «Про кризові ситуації» та Закону «Про інтегровану систему порятунку», а також до пов'язаних із ними підзаконних нормативно-правових актів. Метою таких змін має бути, зокрема, уточнення визначення поняття цивільного захисту відповідно до його сучасної концепції, а також чітке розмежування компетенції та відповідальності різних суб'єктів, залучених до його забезпечення.
- У сфері оповіщення та інформування населення Міністерство внутрішніх справ повинно продовжити розбудову нової інфраструктури єдиної системи оповіщення та інформування, зокрема шляхом поетапної заміни механічних сирен (сирен, що обертаються) на електронні сирени. Також необхідно завершити розроблення мобільного застосунку для оповіщення населення та системи масового оповіщення за допомогою SMS-повідомлень, що активується після подачі сигналу тривоги.
- Міністерство внутрішніх справ повинно запропонувати оптимізовану систему закупівлі засобів індивідуального захисту, зокрема шляхом перегляду необхідного рівня їх запасів та періодичності їх поповнення. У співпраці з Адміністрацією державних матеріальних резервів Чеської Республіки Міністерству внутрішніх справ також слід забезпечити укладення договорів із виробниками таких засобів для підтримання їх виробничих потужностей, а також договорів щодо постачання необхідних матеріальних ресурсів у разі виникнення надзвичайних ситуацій.
- Міністерство внутрішніх справ повинно й надалі вести реєстр як діючих, так і виведених з експлуатації сховищ, а також розробити методичні рекомендації щодо проєктування, будівництва, облаштування та експлуатації найпростіших укриттів, включаючи конструктивні модифікації, спрямовані на захист від проникнення небезпечних речовин.
- Міністерство внутрішніх справ повинно переглянути Рамкову освітню програму для початкової освіти, продовжити розроблення методичних матеріалів, навчальних посібників та онлайн-платформ для вчителів, а також підтримувати освітні заходи, спрямовані на цивільний захист. Крім того, Міністерству внутрішніх справ слід сприяти запровадженню окремої освітньої галузі «Навчання з безпеки життєдіяльності».
- Міністерству внутрішніх справ слід запровадити регулярні експертні соціологічні опитування з метою моніторингу рівня обізнаності населення у питаннях самозахисту та взаємодопомоги, а також ініціювати перегляд базових навчальних програм для закладів загальної середньої та професійної освіти.
- У сфері освіти та професійної підготовки Міністерству внутрішніх справ слід впровадити короткострокові програми навчання, спрямовані на посилення професійної підготовки, підтримувати створення центрів здоров'я та безпеки на всій території Чеської Республіки, модернізувати вебплатформи, орієнтовані на підготовку населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій, а також продовжити розвивати інформаційну систему управління кризовими ситуаціями, призначену для обміну даними та їх аналізу під час надзвичайних ситуацій.
- Під час упровадження результатів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Міністерству внутрішніх справ слід використовувати нові типи функціональних прототипів у процесі планового поетапного оновлення засобів індивідуального захисту, а також, за потреби, під час масового виробництва сертифікованої продукції, призначеної для населення, на підставі укладених договорів із виробниками.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Виконання прийнятих рекомендацій постійно відстежується з використанням загальнодоступних джерел інформації. Після завершення аудиту було підвищено рівень обізнаності населення, зокрема щодо питань оповіщення, укриття та базової готовності до надзвичайних ситуацій, що є ключовою передумовою забезпечення захисту населення. Міністерство внутрішніх справ планує інтегрувати теми цивільного захисту до рамкових освітніх програм, починаючи з 2027 року. Водночас це питання набуло широкого суспільного розголосу, частково завдяки висвітленню у засобах масової інформації, що сприяло підвищенню обізнаності населення. Міністерство внутрішніх справ оновило інформаційну брошуру для населення «У разі небезпеки», яка містить практичні рекомендації щодо дій у разі оповіщення, необхідності укриття або евакуації, зокрема із застосуванням імпровізованих засобів індивідуального захисту. Крім того, запущено інформаційний портал 72h.gov.cz, який містить практичні рекомендації щодо підготовки до кризових ситуацій та їх подолання. Портал доповнюється друкованою інформаційною брошурою, яку у 2025 році було розповсюджено серед усіх домогосподарств Чеської Республіки. Цей захід відображає застосування міжнародних належних практик, які були зазначені у звіті за результатами аудиту як приклад для наслідування з метою підвищення рівня готовності населення. У сфері оповіщення та інформування населення також забезпечено доступ до карти постійно діючих укриттів, а також триває впровадження системи Cell Broadcast, яка дозволить надсилати попередження та екстрені повідомлення безпосередньо на мобільні пристрої жителів. Міністерство внутрішніх справ готується виділити близько 13 млрд чеських крон на забезпечення приблизно 2,6 млн осіб засобами індивідуального захисту, що є ще одним кроком до посилення матеріальної готовності системи цивільного захисту.

### ☑ Належні практики та отримані уроки

Важливим елементом проведення аналогічних аудитів є, зокрема, використання репрезентативних опитувань, орієнтованих на окремі групи населення. Ці опитування допомагають виявити чинники безпекових ризиків, що відображають потреби та сприйняття населення, та можуть стати основою для точнішого визначення подальших аудиторських заходів. Водночас використання опитувань забезпечує прозорість і підвищує достовірність аудиторських висновків, посилюючи суспільний інтерес до них. Важливим змістовним результатом цього аудиту також є визначення зобов'язань держави у сфері цивільного захисту, які, з огляду на схожі правові засади в інших юрисдикціях, можуть стати предметом порівняльного оцінювання. До таких зобов'язань, зокрема, належить забезпечення інформування та підвищення обізнаності населення, підтримка освіти з питань цивільного захисту в межах системи освіти, регулярне оприлюднення інформації про стан інфраструктури захисних споруд, а також забезпечення населення засобами індивідуального захисту.

## Швеція —
## Національний аудиторський офіс Королівства Швеції

### 1. Назва аудиту

***Управління центральними органами влади процесом розширенням системи цивільного захисту***

### 2. Рік завершення / оприлюднення

*Березень 2025 року / RiR 2025:4.*

### 3. Період, охоплений аудитом

*2015–2024 роки.*

### 4. Посилання (національною та англійською мовами)

*https://www.riksrevisionen.se/en/audits/audit-reports/2025/central-government-management-of-civil-defence-expansion.html*

### 5. Тип аудиту

| Аудит | | | | Огляд | Аналіз | Інше |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ефективності | Відповідності | Фінансовий | Комбінований | | | |
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### 6. Передумови та актуальність аудиту

У 2015 році уряд ухвалив рішення відновити планування у сфері загальної оборони. Напрям оборонної політики Швеції мав змінитися — від зосередження на міжнародних операціях до розбудови національної оборони, спроможної протистояти збройному нападу. Для суб'єктів цивільного захисту це означало відновлення роботи, яка протягом кількох десятиліть була практично призупинена.

## 7. Сфера охоплення аудиту

### ☑ Які тематичні напрями охоплені аудитом

| система цивільного захисту загалом | оцінка ризиків надзвичайних ситуацій | запобігання надзвичайним ситуаціям | готовність до реагування | укриття | системи раннього попередження та оповіщення населення |
|---|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

| захист критичної інфраструктури | протипожежний захист | техногенні аварії | радіаційна, хімічна або біологічна безпека | відновлення після надзвичайних ситуацій | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|---|
| ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |

### ☑ Які етапи циклу управління надзвичайними ситуаціями охоплені аудитом

| запобігання | готовність | реагування | відновлення | інше: будь ласка, уточніть |
|---|---|---|---|---|
| ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☐ |

### ☑ Що було оцінено / аналізовано

Національний аудиторський офіс Швеції дослідив як центральні органи влади керували процесом розширення системи цивільного захисту у 2015–2024 роках.

## 8. Мета, обсяг та методологія аудиту

### ☑ Якою була мета аудиту

Головне аудиторське питання полягало в тому, чи було ефективним урядове управління процесом розширення системи цивільного захисту.

### ☑ Які основні аудиторські питання досліджувалися

1. Чи надали Шведське агентство з питань цивільного захисту та Збройні сили Швеції інформацію і підтверджуючі документи, які дали змогу Уряду ухвалювати рішення щодо ефективних пріоритетів у сфері цивільного захисту?
2. Чи ефективно реалізовано управлінські рішення, спрямовані на зміцнення спроможностей системи цивільного захисту?

### ☑ Критерії аудиту і джерела критеріїв

Критерії аудиту — це стандарти, відповідно до яких ми оцінюємо результати аудиту. Ці критерії ґрунтуються на цілях, визначених Парламентом у сфері цивільного захисту, а саме:

1. захист цивільного населення;

2. забезпечення безперебійного функціонування найважливіших суспільних функцій;
3. підтримка надання критично важливих ресурсів і послуг;
4. підтримка спроможності військової оборони у разі збройного нападу або війни в сусідньому регіоні;
5. забезпечення стійкості суспільства до зовнішнього тиску та сприяння зміцненню готовності населення до захисту країни;
6. сприяння підвищенню спроможності суспільства запобігати серйозним порушенням нормального життя в мирний час та долати їх наслідки.

### ☑ Чи використовувалися нові, інноваційні або специфічні методи під час проведення аудиту чи представлення його результатів

☐ так

☒ ні

## 9. Узагальнені результати аудиту

### ☑ Висновки та встановлені факти

Загальний висновок полягає в тому, що уряд не визначив напрямки управління державними органами, зокрема, щодо того, яких результатів необхідно досягти, ким, коли та якою мірою. Як наслідок, на думку більшості спостерігачів, потенціал цивільного захисту є недостатніми з огляду на сучасне глобальне безпекове середовище. Загальні цілі у сфері цивільного захисту не містили достатньо конкретних вказівок для відповідної діяльності. Крім того, в дорученнях Уряду недостатньо чітко визначено, яких результатів має досягти кожен державний орган. Уряд також не надав достатніх роз'яснень щодо розвитку потенціалу системи цивільного захисту — ні під час регулярних діалогів з державними органами, ні іншими способами.

### ☑ Основні рекомендації

Національний аудиторський офіс Швеції рекомендує Уряду:

- усунути невизначеності у розподілі повноважень, наприклад, забезпечити охоплення всіх сфер / функцій життєво важливих послуг у межах відповідного сектору або надати секторальним органам повноваження розробляти нормативні акти;
- усунути невизначеності щодо того, яких результатів необхідно досягти у сфері розвитку потенціалу цивільного захисту, хто саме має їх забезпечити та у які строки;
- забезпечити довгострокове фінансування державних органів як для здійснення їхньої звичайної діяльності, так і для заходів, спрямованих на розбудову потенціалу у сфері цивільного захисту.

### ☑ Подальші дії, вплив та стан впровадження рекомендацій аудиту

Наразі ще зарано проводити моніторинг результатів аудиту. Національний аудиторський офіс Швеції зазвичай здійснює моніторинг виконання рекомендацій за аудитами ефективності через 3–4 роки після оприлюднення відповідних звітів.

# МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, НАСТАНОВИ ТА СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ

1. INTOSAI GUID 5330 «Настанови з аудиту управління катастрофами». Настанови охоплюють питання зменшення ризику катастроф, реагування на них та діяльності у посткатастрофний період. Застосовуються у поєднанні з відповідними стандартами аудиту та з урахуванням національного мандата вищого органу аудиту.

   *https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management/*

2. INTOSAI ISSAI 3000 «Стандарт аудиту ефективності». Стандарт визначає вимоги до планування аудиту ефективності, встановлення критеріїв аудиту, отримання й оцінювання аудиторських доказів, підготовки звітів та подальшого моніторингу виконання рекомендацій.

   *https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Performance-Audit-Standard.pdf*

3. INTOSAI GUID 3920 «Процес аудиту ефективності». Додаткові настанови щодо вибору тем аудиту, його планування, проведення, підготовки звіту та подальшого моніторингу виконання рекомендацій.

   *https://www.issai.org/pronouncements/guid-3920-the-performance-auditing-process/*

4. UNDRR «Сендайська рамкова програма зі зменшення ризику катастрофна 2015–2030 роки». Міжнародний рамковий документ, що визначає стратегічні пріоритети та підходи до зменшення ризику катастроф і відновлення після них.

   *https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015–2030*

5. Європейська Комісія «Стратегія Європейського Союзу щодо забезпечення готовності» (European Preparedness Union Strategy), JOIN(2025) 130 final від 26 березня 2025 року. Стратегічний документ Європейського Союзу, який визначає політичні засади комплексного підходу до забезпечення готовності до криз і катастроф, посилення стійкості та розвитку міжсекторальної співпраці.

   *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025JC0130*



EUROSAI

Working Group on the Audit of Funds
Allocated to Disasters and Catastrophes