

ISSAI 5510

Международные стандарты высших органов аудита (ISSAI) выпускаются Международной организацией высших органов аудита (ИНТОСАИ). Для получения дополнительной информации см. веб-сайт www.issai.org

INTOSAI



*Аудит снижения рисков
стихийного бедствия*

КОМИТЕТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ (PSC) ИНТОСАИ

СЕКРЕТАРИАТ КОМИТЕТА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • P.O. BOX 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK

Тел.: +45 3392 8400 • Факс: +45 331 1 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

ИНТОСАИ



Генеральный секретариат ИНТОСАИ – RECHNUNGSHOF
(Счетная палата Австрийской Республики)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Тел.: ++43 (1) 711 71 • Факс: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Содержание

Предисловие

Часть 1: Стихийное бедствие, экстренное управление и снижение риска стихийных бедствий

1	История вопроса	5
2	Цель, охват и структура	6
3	Определение терминов	9
4	Государственная система управления снижением риска стихийных бедствий	12
5	Инструменты аудита готовности к стихийным бедствиям	13

Часть 2: Аудит готовности к стихийным бедствиям..... 16

6	Вопросы для ВОА	16
7	Обмен опытом аудита готовности к стихийным бедствиям	19
8	Виды аудита	20
9	Оценка аудиторской среды.....	21
10	Планирование и проведение аудиторских проверок	23

Часть 3: Основа для программы аудита..... 30

<i>A</i>	<i>Идентификация характеристик стихийного бедствия</i>
<i>B</i>	<i>Определение и понимание национальной стратегии и планов действий</i>
<i>C</i>	<i>Определение структуры и организации задействованных руководящих органов</i>
<i>D</i>	<i>Оценка адекватности координации</i>
<i>E</i>	<i>Оценка инструментов экстренного управления и системы раннего оповещения</i>
<i>F</i>	<i>Оценка учений и тренировок по подготовке к чрезвычайным ситуациям/информирования общественности о чрезвычайной ситуации</i>
<i>G</i>	<i>Оценка управления аварийными фондами и грантами</i>
<i>H</i>	<i>Оценка адекватности мер по повышению выносливости городских территорий и снижению риска жизни в городах</i>

Приложения (отдельный документ)

1.	Взаимоотношения между стихийными и техногенными опасностями
2.	Важность управления
3.	Планы экстренного управления
4.	Географические информационные системы (ГИС)
5.	Организация и структура органов власти, участвующих в снижении риска стихийного бедствия
6.	Цели аудита - примеры, касающиеся снижения риска стихийного бедствия
7.	Вопросы аудита и критерии для параллельного аудита Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийным бедствием (WGAADA)
8.	Критерии аудита - примеры из аудиторских проверок готовности к стихийным бедствиям
9.	Результаты/выводы и рекомендации аудиторских проверок - примеры из аудиторских проверок готовности к стихийным бедствиям
10.	Аудит эффективности готовности к стихийным бедствиям в Индии
11.	Сокращения

12. Глоссарий

13. Библиография

Часть 1: Стихийное бедствие, экстренное управление и снижение риска стихийных бедствий

1 История вопроса

- 1.1 Количество стихийных бедствий, зафиксированных по всему миру, значительно увеличилось за последние три десятилетия. Каждый год стихийные бедствия, связанные с метеорологическими, гидрологическими и климатическими опасными факторами вызывают значительные потери человеческих жизней и на многие годы отбрасывают экономическое и социальное развитие на годы назад. В период с 1980 по 2005 гг. почти 7500 стихийных бедствий по всему миру унесли жизни более 2 миллионов человек и вызвали экономические убытки, оцениваемые в сумму, превышающую 1,2 триллиона долларов. Опасности, связанные с погодой, климатом или водой, такие как засухи, наводнения, ураганы, тропические циклоны, штормовые приливы, экстремальные температуры, оползни и пожары или эпидемия и нашествия насекомых, непосредственно связанные с метеорологическими и гидрологическими условиями, вызвали 90 процентов таких стихийных бедствий, около 73 процента жертв и 75 процентов экономических убытков.¹
- 1.2 **Инвестиции в снижение рисков стихийных бедствий** спасают жизни и уменьшают страдания. Это может выражаться в значительно более эффективном и результативном использовании ресурсов, нежели в том, чтобы **платить по счетам за ликвидацию последствий стихийного бедствия**. В 2010 г. Пакистан подвергся самым страшным наводнениям за всю свою историю. Страна истратила 3 миллиарда долларов США на ликвидацию последствий и восстановление и понесла убытки в размере свыше 10 миллиардов долларов США. По словам Председателя Национального агентства по экстренному управлению Пакистана, «если бы мы истратили всего 40 миллионов долларов США на обеспечение функционирования нашей инфраструктуры защиты от наводнений, эти убытки были бы сокращены до одной десятой. Мы смогли бы сохранить множество человеческих жизней, имущества и избежать травмирующих ситуаций, которым подверглось пострадавшее население».² Многочисленные исследования указывают на то, что снижение риска стихийных бедствий в высшей степени рентабельно: доллар, вложенный в снижение риска стихийных бедствий, может сэкономить от двух до десяти долларов расходов на принятие чрезвычайных мер и восстановление.³
- 1.3 Эти разработки привели за последнее десятилетие к изменениям в международной политике, касающейся стихийных бедствий. Помощь в связи со стихийным бедствием раньше почти полностью представляла собой ресурсы, направленные на ликвидацию последствий стихийного бедствия и восстановительную деятельность. За последние годы международное сообщество перешло к новым политическим целям снижения риска стихийных бедствий и обеспечения готовности к потенциальным стихийным бедствиям. Конференции в Йогогаме (1994 г.) и Кобе (2005 г.) и Хиогская рамочная программа действий (ХРПД) установили новые цели и критерии снижения риска стихийных

1 http://www.itu.int/net/newsroom/wrc/2012/features/natural_disasters.aspx

2 См. <http://www.trust.org/alertnet/news/interview-pakistan-flood-rebuilding-to-take-at-least-3-5-years/>

3 См. <http://www.ifrc.org/GlobaL/global-alliance-reduction.pdf>, и Дэвид Роджерс и Владимир Циркунов,

бедствий.⁴ Они контролируются Международной стратегией уменьшения опасности бедствий (МСУОБ) Организации Объединенных Наций, которая создала Глобальную платформу снижения риска стихийных бедствий и предложила создавать Национальные платформы, включающие не только соответствующие государственные органы, но и неправительственные организации (НПО) и университеты. Политика многих правительств по снижению риска стихийного бедствия развивалась параллельно с этими международными задачами. Цель состоит в том, чтобы сделать мир менее уязвимым для стихийных бедствий.

1.4 Ниже перечислены некоторые из факторов риска, способствующие возникновению стихийных бедствий в масштабе, угрожающем способности правительства и международного сообщества справляться с чрезвычайными ситуациями:

- рост численности населения,
- растущая урбанизация,
- непостоянство и изменения климата,
- зависимость от ключевых объектов инфраструктуры,
- растущая мобильность людей и товаров по всему миру.

Ответом была разработка стратегий, которые призывают к новым подходам, новым методам и компетентности, особенно в отношении таких видов деятельности, как:

- выявление рисков на различных уровнях,
- прогнозирование возможных последствий и
- разработка методов избегания, снижения рисков, совместного реагирования на риски и подготовки к рискам.

ISSAI 5510 группирует все эти виды деятельности в рамках концепции **снижения риска стихийного бедствия**.

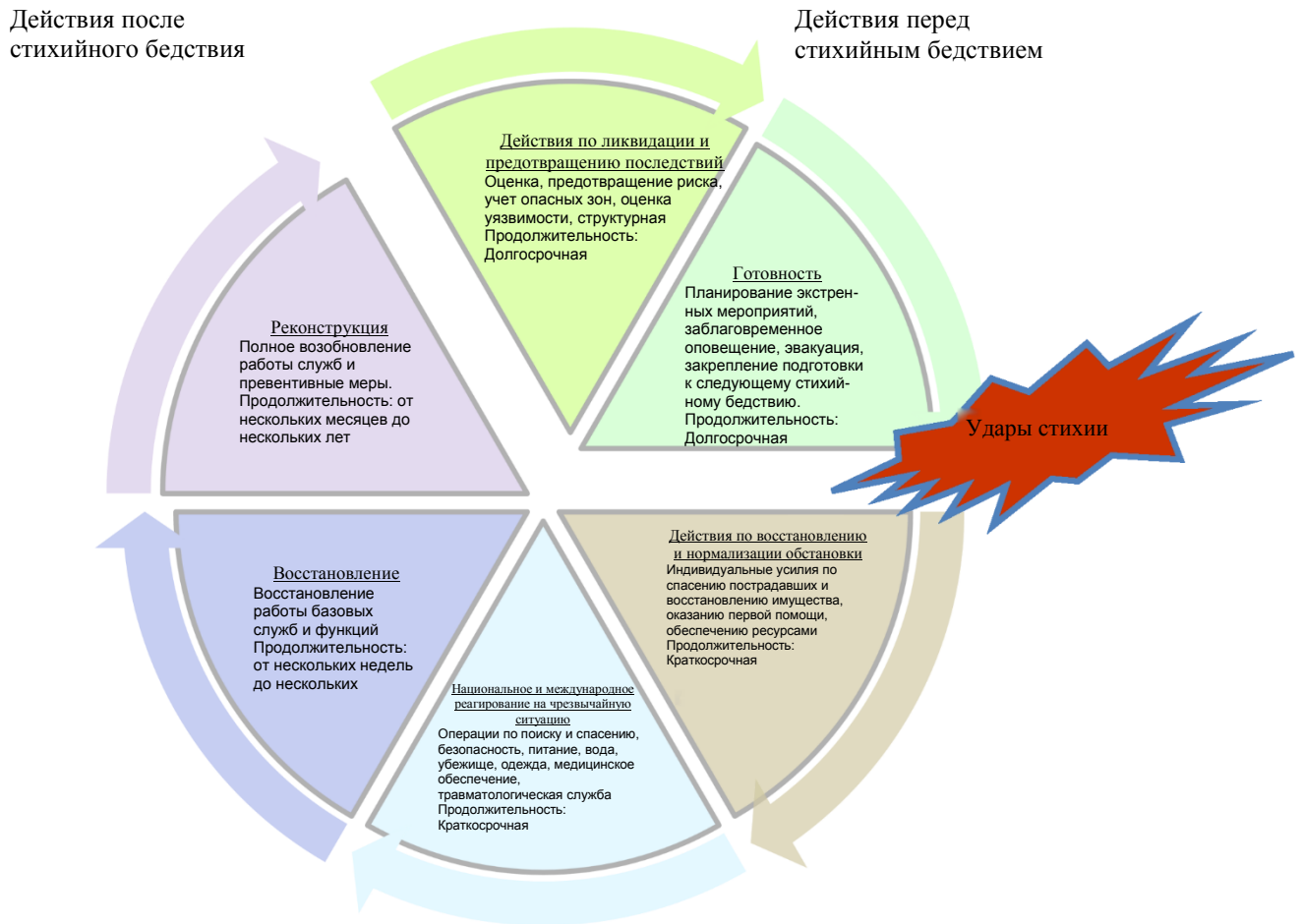
2 Цель, охват и структура

2.1 Развитие осуществляемого правительствами управления ликвидацией последствий стихийных бедствий привело к учету вопросов снижения риска стихийных бедствий. Соответствующим образом развивался подход к аудиту мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий. Целью ISSAI 5510 является помощь БОА при аудите деятельности правительств по снижению риска стихийных бедствий. В некоторых странах правительства еще не признали важность создания стратегий и планов снижения рисков стихийных бедствий. ISSAI 5510 содействует БОА в разработке рекомендаций в этой области. При наличии стратегий снижения риска стихийных бедствий и снижения рисков ISSAI 5510 дает советы о том, как проверять их, основываясь на обмене опытом между БОА. ISSAI 5510 могут использовать как БОА, так и правительства и сообщества, стремящиеся улучшить механизмы, процедуры и учреждения, чтобы снизить для населения и имущества риск подверженности последствиям стихийных бедствий.

4 Стоимость и преимущества системы заблаговременного оповещения (МСУОБ и Всемирный банк, 2010), http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Rogers_&_Tsirkunov_2011.pdf<http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>.

- 2.2 ISSAI 5510 предоставляет советы по рекомендациям, которые ВОА могут давать в отношении использования государственных фондов и ценности инвестирования в мероприятия обеспечения готовности к стихийному бедствию, которые могут значительно снизить стоимость мероприятий после стихийного бедствия. При планировании аудита ВОА могут рассматривать такие вопросы, как сферы ответственности правительства за обеспечение физической безопасности населения и т.п., в дополнение к расходам из государственных средств при наступлении стихийного бедствия.
- 2.3 Чтобы оценить адекватность и качество мер по снижению риска стихийного бедствия, ВОА может потребоваться использовать виды и источники информации, которыми они не пользовались в ходе предыдущих аудиторских проверок. Примеры включают геопространственные данные, информацию о вероятности событий и сведения от специализированных агентств, университетов, международных органов, а также он-лайн источников. Это область, в которой может потребоваться обучение и информацией о которой ВОА могут с пользой делиться друг с другом.
- 2.4 ISSAI 5510 предоставляет руководство и рекомендуемые нормы аудита готовности к стихийным бедствиям. Меры в поддержку снижения риска стихийных бедствий выполняются в период, предшествующий событию стихийного бедствия. Длительность этого периода зависит от политического подхода правительств к подготовке к стихийным бедствиям и от воспринимаемой и фактической частоты наступления стихийных бедствий. На Рисунке 1 представлена фаза, предшествующая стихийному бедствию, в рамках цикла экстренного управления. В идеале, меры по снижению риска стихийного бедствия всегда должны быть в наличии, и их необходимо корректировать и совершенствовать при первой возможности после получения новой информации или после наступления стихийного бедствия.

Рисунок 1. Цикл экстренного управления, представляющий мероприятия фазы, предшествующей стихийному бедствию



Источник: Подготовлено ВОА Индонезии для Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями

2.5 Стандарты ISSAI серии 5500 о помощи в связи со стихийным бедствием сосредотачиваются на стихийных бедствиях, хотя приведенные в них руководства и передовые методы могут в большинстве случаев быть применены равным образом к стихийным бедствиям, вызванным деятельностью человека. ISSAI 5510 не охватывает аудита помощи в связи со стихийным бедствием, оказываемой в целях принятия экстренных мер и нормализации обстановки, восстановления и реконструкции (фаза после стихийного бедствия). Руководство и передовые методы в данных областях можно найти в стандартах ISSAI с 5520 по 5530.⁵ Работа правительств по снижению риска стихийных бедствий в последние годы стала ключевым вопросом. В этом контексте ISSAI 5510 отсылает аудиторов ВОА к другим соответствующим организациям и документам, чтобы сориентировать читателя, который хочет узнать больше. Стандарты ISSAI серии 5500 не являются обязательными для ВОА, и их не следует использовать как отдельное руководство. ISSAI 5510 следует использовать в качестве дополнения стандартов ISSAI уровня 3 и уровня 4, которые опубликованы ИНТОСАИ и доступны на сайте Комитета профессиональных стандартов.⁶

⁵ <http://www.issai.org/composite-280.htm>

⁶ www.issai.org

2.6 ISSAI 5510 имеет следующую структуру:

Часть 1 дает определение стихийных бедствий, экстренного управления и снижения риска стихийных бедствий, рассматривает политические и рабочие условия проведения аудита готовности к стихийным бедствиям.

Часть 2 рассматривает вопросы, с которыми сталкиваются ВОА при планировании или проведении аудита готовности к стихийным бедствиям. В ней используются примеры из накопленного ВОА опыта проведения аудита готовности к стихийным бедствиям, которые были получены путем проведения опросов и параллельного аудита среди ВОА.

Часть 3 содержит предложение аудиторской программы в помощь ВОА, занимающихся аудитом готовности к стихийным бедствиям.⁷

ISSAI 5510 оказывает ВОА помощь в решении следующих вопросов:

- достижение и документирование понимания видов деятельности по снижению риска стихийных бедствий и организация занимающихся ими органов власти и регулирующей их нормативно-правовой базы;
- создание предварительного представления о сильных и слабых сторонах общей аудиторской среды;
- предоставление информации для оценки риска и разработки плана аудита;
- разработка эффективного и надежного процесса аудита;
- формирование общей основы для партнерских аудиторских проверок различными ВОА.

3 Определение терминов

3.1 В ISSAI 5510 используется определение **стихийного бедствия**, приведенное МСУОБ:

«Серьезное нарушение функционирования сообщества или общества, включающее масштабные человеческие, материальные, экономические или экологические потери и воздействия, которые превышают возможности пострадавшего сообщества или общества справиться с ними при помощи своих собственных ресурсов».⁸

Согласованное определение является предпосылкой координации подхода к аудиту готовности к стихийному бедствию. ВОА могут ссылаться на терминологическую брошюру, подготовленную МСУОБ в сотрудничестве с заинтересованными лицами.⁹

3.2 Стихийные бедствия могут вызываться **природными опасными явлениями**, например, землетрясениями, цунами или извержениями вулкана, или могут быть следствием **техногенных опасных факторов**, которые возникают в результате деятельности человека, например, строительство долины затопления или ненадлежащие строительные стандарты в зонах, подверженных землетрясениям. Многие природные явления становятся стихийными бедствиями в результате неспособности вовремя принять меры

⁷ Этот документ был подготовлен на основе результатов исследования, протестирован и подкреплен проведением параллельного/координированного аудита. См. заключительный отчет Рабочей группы ИНТОСАИ по подотчетности и аудиту средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий

⁸ «Терминология МСУОБ по снижению риска стихийных бедствий (2009)», Женева, Швейцария, май 2009 г. <http://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.html>.

⁹ Там же

предосторожности или других форм неправильного управления. Различные виды опасных явлений создают различные риски. Например, для некоторых стихийных бедствий, таких как голод или террористические атаки, риск слабого контроля может иметь первостепенное значение. Для других стихийных бедствий, таких как землетрясения и цунами, более важным может быть риск плохой координации со стороны менеджеров помощи в связи со стихийным бедствием. В Приложении I исследуются взаимоотношения между природными и техногенными опасными явлениями.

- 3.3 Существует большое разнообразие концепций в области **экстренного управления**.¹⁰ Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) определяет экстренное управление следующим образом:

«организация и управление ресурсами и сферами ответственности при работе со всеми гуманитарными аспектами чрезвычайной ситуации, в частности, в области обеспечения готовности, реагирования и восстановления, в целях ослабления воздействия стихийного бедствия».¹¹

В то время как МФОКК и КП выделяет три фазы цикла экстренного управления (до, во время и после события), Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями (FEMA) выделяет четыре: смягчение отрицательных последствий, готовность, реагирование и восстановление.¹² На этой же позиции стоит и Европейский Союз: предотвращение, готовность, реагирование и восстановление.¹³ Реконструкция и восстановление обычно считаются элементами восстановительной фазы. Другими словами, хотя и существует согласие в отношении двух фаз цикла экстренного управления (реагирование и восстановление), сохраняются терминологические различия в отношении фаз, предшествующих стихийному бедствию. Для практических целей аудиторы могут считать, что **фаза, предшествующая стихийному бедствию, включает в себя предотвращение, смягчение отрицательных последствий (включая заблаговременное оповещение) и готовность**. Снижение риска стихийных бедствий охватывает преимущественно фазу, предшествующую стихийному бедствию.

- 3.4 МСУОБ определяет **снижение риска стихийных бедствий** следующим образом:

«Концепция и практика снижения рисков стихийного бедствия посредством систематической работы по анализу факторов, вызывающих стихийное бедствие, и их ослаблению, в том числе при помощи снижения подверженности опасностям, снижения уязвимости людей и имущества, разумного управления землей и окружающей средой и совершенствования готовности к неблагоприятным событиям».¹⁴

Снижение риска стихийных бедствий включает в себя меры по подготовке сообществ к возможному стихийному бедствию и совершенствованию реагирования различных сторон, задействованных в таком событии. Мероприятия по снижению риска стихийных бедствий нацелены на ослабление воздействия стихийного

¹⁰ См.: <http://www.vanderbilt.edu/vector/research/emmgtpphases.pdf>

¹¹ <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>

¹² <https://training.fema.gov/EMIWeb/edu/breakingcycle.asp>

¹³ Подход Сообщества к предотвращению природных и техногенных катастроф, COM(2009) 82 окончание, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0082:FIN:EN:PDF>

¹⁴ <http://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.html>.

бедствия путем обеспечения того, чтобы заинтересованные лица не были застигнуты стихийным бедствием врасплох и чтобы помощь оказывалась координированно¹⁵. МСУОБ определяет фазы, из которых состоит снижение риска стихийных бедствий, следующим образом:

Оценка рисков: «Методология определения характера и масштаба риска путем анализа потенциальных опасных факторов и оценки существующих условий уязвимости, которые вместе могут нанести потенциальный вред подверженным риску людям, имуществу, службам, системам жизнеобеспечения и среде, от которых они зависят».

Предотвращение: «Целенаправленное избегание неблагоприятных воздействий опасных явлений и связанных с ними бедствий». Это включает такие меры, предназначенные для обеспечения постоянной защиты от стихийного бедствия, как дамбы или насыпи, устраняющие риски наводнений, регулирование землепользования, которое запрещает любые поселения в зонах высокого риска, и сейсмическое инженерное проектирование, обеспечивающее выживание и функционирование ключевого здания при любом вероятном землетрясении.

Смягчение последствий: «Уменьшение или ограничение неблагоприятного воздействия опасных явлений и связанных с ними стихийных бедствий». Меры по смягчению отрицательных последствий охватывают инженерные методы и строительство зданий, устойчивых к опасным факторам, а также совершенствование экологической политики и общественной осведомленности.

3.5 Снижение риска стихийных бедствий также охватывает готовность.

Стратегическая готовность состоит, помимо прочего, из следующего:

- готовность к стихийным бедствиям посредством планов и вмешательств, снижающих и ослабляющих риск стихийных бедствий, уменьшения нищеты и работы по достижению сбалансированного использования природных ресурсов;
- разработка систем выявления и анализа риска опасных явлений, изменчивости климата и подверженности стихийному бедствию;
- повышение осведомленности о необходимости снижения риска стихийных бедствий;
- предоставление менеджерам экстренного управления руководства по снижению риска стихийных бедствий;
- адаптация институциональной, правовой и политической базы, с тем чтобы лица, принимающие решения, и специалисты-практики могли предпринимать соответствующие действия для того, чтобы население могло уменьшить свою уязвимость и подверженность стихийным бедствиям, а также эффективно реагировать на стихийные действия, когда они происходят.

Оперативная готовность сосредотачивается, помимо прочего, на следующем:

¹⁵ Европейская Комиссия о стратегии ЕС по снижению риска стихийных бедствий, 15 апреля 2008 г., и Австрийское сотрудничество в целях развития, «*Политический документ по вопросам международной гуманитарной помощи*», Вена, март 2009 г., с. 9.

- внедрение соответствующих механизмов заблаговременного оповещения;
- надлежащее информирование общественности о рисках и мерах, которые надлежит принять;
- финансирование, доступное сразу же после стихийного бедствия, для поддержки операций по нормализации обстановки;
- планы экстренного реагирования, которые регулярно пересматриваются и обновляются на местном и центральном уровнях, чтобы приспособиться к меняющимся экологической и социальной ситуациям;
- в планах экстренного реагирования должны быть определены наиболее уязвимые группы и области, и в них должны включаться соответствующие мероприятия;
- механизмы координации, охватывающие всех соответствующих заинтересованных лиц;
- информация, которая может доставляться своевременно;
- местные сообщества должны быть мобилизованы и информированы, в них должны проводиться обучение и отработка навыков.

3.6 Проводимый ВОА аудит готовности к стихийным бедствиям может охватывать все виды деятельности правительства, которые **готовят** сообщества, экономику и окружающую среду к возможности стихийного бедствия, смягчению последствий стихийного бедствия, если она наступает, и **снижению уязвимости** и/или подверженности опасным природным явлениям.

4 Государственная система управления снижением риска стихийных бедствий

4.1 Экстренное управление является преимущественно сферой ответственности правительств. Система руководства должна быть хорошо определена на центральном, региональном и местном уровнях. Она должна охватывать подотчетность за конечный результат, разделение сфер ответственности, порядок подчиненности, механизмы обратной связи и информационные потоки между различными субъектами. ВОА должны быть осведомлены о том, что успех снижения риска стихийных бедствий зависит от прочности государственной системы и ее оперативной эффективности. Это подразумевает сильные правительственные программы снижения риска стихийных бедствий и поддержку парламента. Пристальное внимание извне и аудит ВОА являются важными элементами системы руководства.

4.2 Правительства отвечают за такие виды деятельности, связанные со стихийным бедствием, как системы заблаговременного оповещения, планы эвакуации, обеспечение мер реагирования и нормализации обстановки, а также составление и объявление оценки ситуации после стихийного бедствия. В этом контексте правительства должны выявлять риски, правильно оценивать и отслеживать их и разрабатывать модель управления для всех участвующих сторон – правительственных учреждений, региональных и местных организаций и гражданского общества, включая волонтеров, частный сектор и научное сообщество. Создание эффективной и результативной структуры управления может представлять серьезную проблему, учитывая количество и разнообразие субъектов, играющих роль в экстренном управлении. В Приложении 2 представлен пример структуры управления.

- 4.3 ВОА могут оценивать степень приоритетности, которую правительство придает снижению риска стихийных бедствий. Если она недостаточна или неадекватна, ВОА могут рассмотреть возможность предложить правительству соответствующие рекомендации и сообщить об этом парламенту. Парламентский надзор за бюджетным процессом обеспечивает канал рассмотрения и мониторинга приверженности правительства снижению риска стихийных бедствий. Парламент может также оказать помощь в повышении общественной осведомленности о рисках и потенциальном воздействии стихийных бедствий и внести вопросы снижения риска стихийных бедствий в общественную повестку дня. ВОА могут оценить возможность включения в свои отчеты перед парламентом информации, которая поддерживает надзорную функцию и повышает осведомленность парламентариев о требованиях адекватной готовности к стихийным бедствиям. Аудиторам может быть полезно подкреплять свои доводы сметным расчетом потенциальных убытков от стихийного бедствия или риска подверженности стихийному бедствию – такие виды аргументов, скорее всего, могут быть услышаны Министерством финансов, зачастую принимающим решения о бюджетном распределении, которые могут привести к мероприятиям, снижающим риск стихийных бедствий.
- 4.4 ВОА могут указывать национальным правительствам на то, что снижение риска стихийных бедствий включает в себя предвидение таких сценариев путем подготовки нормативной базы на национальном уровне в целях максимального сокращения бюрократических барьеров для помощи в связи со стихийным бедствием и содействия координации и подотчетности.¹⁶ «Руководящие принципы для внутреннего содействия и международного регулирования помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в осуществлении первичного восстановления», принятые Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, были разработаны, чтобы помочь правительствам подготовиться к таким проблемам и избежать их.¹⁷

5 Инструменты аудита готовности к стихийным бедствиям

- 5.1 Готовясь к возможному стихийному бедствию, правительства должны руководить задействованными организациями и координировать мероприятия. Ключевыми элементами такого управления являются нормативно-правовая база, планы экстренных мероприятий, оценка рисков и соответствующие информационные системы. Они могут быть получены и оценены ВОА, а также использованы в качестве инструментов аудита деятельности правительств по снижению риска стихийных бедствий.
- 5.2 Национальная **нормативно-правовая база** должна обеспечивать основу надлежащего управления и подотчетности. Следует также принять во внимание уровни подотчетности, например, у местных властей в районах высокого риска также должны быть планы экстренных мероприятий, по которым они должны отчитываться перед национальными властями, аудиторами и местным населением. Отсутствие ясности в отношении ролей и сфер ответственности субъектов после стихийных бедствий является главным риском экстренного управления. Аудиторы должны учитывать адекватность системы управления и степень определения ролей и сфер ответственности при установлении объема и целей аудита. При необходимости аудиторы могут рассмотреть возможность рекомендаций по совершенствованию законодательства и правил.

¹⁶ См. также INTOSAI GOV 9250 по подготовке к отчетности о помощи в связи со стихийным бедствием <http://www.issai.org/composite-194.htm>.

¹⁷ <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>

Примеры законов по экстренному управлению

Канада: Закон об экстренном управлении, принятый в августе 2007 г., регулирует главную ответственность, возлагаемую на национальном уровне на Департамент общественной безопасности за экстренное управление и охрану ключевых инфраструктурных объектов. Он также определяет формы сотрудничества между федеральными министерствами.

Шри Ланка: Закон об экстренном управлении, принятый в мае 2005 г., регулирует создание, сферы ответственности и обязанности Национального совета по экстренному управлению и Центра экстренного управления, а также подготовку планов экстренного управления.

Нормативно-правовая база экстренного управления должна обеспечивать:

- выработку национальной политики в области экстренного управления;
- подготовку национальных планов и программ в рамках этой политики;
- создание национальной системы сфер ответственности и функций учреждений, задействованных в экстренном управлении, и договоренностей по координации между этими учреждениями, а также
- содействие системе международной помощи по нормализации обстановки и восстановлению.¹⁸

5.3 В национальных планах экстренных мероприятий представлены стратегии экстренного управления и приводится основа установления приоритетов и координации мероприятий по экстренному управлению на всех уровнях на основании проведенного анализа потенциальных рисков. В некоторых странах национальный план экстренных мероприятий составлен в форме общей системы экстренного управления и дополняется более детальными уточняющими планами, известными как планы реализации, специальные планы, оперативные планы или планы на случай чрезвычайной ситуации. В других странах национальные планы экстренных мероприятий содержат оперативные подробности. Трансграничные риски, которые являются региональными по природе, также должны быть включены в региональные планы экстренных мероприятий. Национальные планы экстренных мероприятий являются ключевыми документами для аудита готовности к стихийным бедствиям. Следует рассматривать и оценивать их согласованность с региональными планами. Существует возможность партнерства между ВОА и другими аудиторами в этой области. Изучение аналогичных планов на международном уровне и проведение сопоставлений с ними обеспечивает адекватные ориентиры и может облегчить работу ВОА.¹⁹ См. дальнейшие подробности о планах экстренных мероприятий в Приложении 3.

5.4 **Оценка риска стихийных бедствий** должна направлять оптимальное распределение ресурсов по фазам экстренного управления. Выявляя и оценивая вероятность и

¹⁸ Руководящие указания по этому вопросу предоставлены МФОКК и КП. См. [http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf)

¹⁹ См. Комплексное руководство по готовности к стихийным бедствиям FEMA (CPG) 101 Версия 2.0, ноябрь 2010 г.: Разработка и обновление экстренных планов действий

последствия потенциальных катастрофических событий, оценка рисков предоставляет правительствам основу для установления приоритетов для инвестиций в подготовку к стихийным бедствиям. Признавая важность и приоритет управления риском стихийных бедствий, оценки риска стихийных бедствий и финансирования рисков, Министры финансов Большой двадцатки предложили ОЭСР разработать добровольную систему помощи странам, подверженным рискам стихийных бедствий.²⁰ Эта система может обеспечить полезное руководство для аудиторов о том, как оценивать риск стихийного бедствия или содействовать такой оценке. Она также включает полезную информацию о договоренностях по финансированию рисков и передаче рисков, которые являются для правительств важными компонентами стратегий снижения риска стихийных бедствий.

- 5.5 Правительства используют **Географическую информационную систему (ГИС)** как источник информации. Эта система может быть использована, чтобы интегрировать, хранить, анализировать, управлять и представлять данные, которые связаны с местоположением. Технология ГИС может использоваться для оценки мест, где могут произойти опасные природные явления. Данная информация может служить источником данных для оценки рисков, наряду с информацией о природных ресурсах, численности населения и инфраструктуре. Она может использоваться для планирования менее уязвимых мероприятий по развитию и/или стратегий по смягчению отрицательных последствий стихийных бедствий в целях снижения уязвимости до приемлемых уровней.²¹ Учет опасных зон и потенциальных источников стихийных бедствий с использованием ГИС обеспечивает важные данные для планов снижения риска стихийных бедствий, позволяя правительствам компоновать данные с помощью географического измерения. Используя эти ссылки, аудиторы могут обнаруживать и создавать информацию, которую можно преобразовывать в действие или стратегии.²² ВОА должны оценивать использование ГИС правительствами и могут использовать тот же инструмент для аудита готовности к стихийным бедствиям.
- 5.6 В Приложении 4 приводятся дополнительные примеры использования ГИС. В ISSAI 5540 см. дополнительную информацию о ГИС и пользе, которую аудиторы могут извлечь из нее при аудите готовности к стихийным бедствиям.²³

²⁰ <http://www.oecd.org/finance/insurance/G20disasterriskmanagement.pdf>

²¹ <http://www.oas.org/DSD/publications/Unit/oea66e/begin.htm#Contents> (6 мая 2010 г.).

²² Аль-Шорбаджи, Наджиб (Al-Shorbaji, Najeeb): «Использование и потенциал географических информационных систем для картирования уровня здоровья в регионе Восточного Средиземноморья», ч. 3.

²³ <http://www.issai.org/composite-280.htm>

Часть 2: Аудит готовности к стихийным бедствиям

Часть 2 ISSAI 5510 рассматривает вопросы, с которыми сталкиваются ВОА при планировании или проведении аудита готовности к стихийным бедствиям. В ней используются примеры из накопленного ВОА опыта проведения аудита готовности к стихийным бедствиям, которые были получены путем проведения опросов и параллельного аудита среди ВОА.

6 Вопросы для ВОА

- 6.1 В странах, которые лишь недавно приняли и реализовали стратегии снижения риска стихийных бедствий, ВОА могут оценивать адекватность стратегий, включая их соответствие Хиогской рамочной программе действий,²⁴ а также вносить рекомендации по их совершенствованию. Если стратегий снижения риска стихийных бедствий еще не существует, ВОА могут привлекать внимание к отсутствию таких стратегий. При наличии хорошо спланированных стратегий снижения риска стихийных бедствий ВОА могут проверять их реализацию, а также эффективное и результативное использование выделенных фондов для намеченных целей. В некоторых случаях ВОА могут решить, что снижение риска стихийных бедствий не является предметом высшего приоритета для правительства и парламента. ВОА может потребоваться предпринять усилия для повышения осведомленности о важности политики снижения риска стихийных бедствий или для совершенствования существующей политики. Это может особенно относиться к периодам финансового кризиса и связанной с ним жесткой экономии. От аудиторов могут потребовать представить для подкрепления их рекомендаций расчеты потенциальных убытков, которые могут возникнуть в результате стихийного бедствия.
- 6.2 Проблемы, связанные с аудитом готовности к стихийным бедствиям, а также с обеспечением влияния конструктивных и значимых рекомендаций, подчеркивают важность прочных **информационных связей между ВОА и их парламентами, правительствами, СМИ и обществом в целом**. Успех снижения риска стихийных бедствий зависит от участия общества в целом, включая понимание важности жизнестойкости народа и отдельных сообществ. В этой связи жизненно необходима ясность отчетов ВОА в целях обеспечения максимального воздействия. ВОА могут рассмотреть возможность обнародования рекомендаций, содержащихся в аудиторских отчетах, с использованием других посредников, таких как организации гражданского общества и академическое сообщество, а также путем участия в дискуссиях с заинтересованными лицами.
- 6.3 В ситуациях после стихийных бедствий существует возрастающий риск мошенничества и коррупции. Это может быть следствием большого объема помощи, быстро поступающей в пострадавшие регионы для срочного распределения жертвам стихийного бедствия или для масштабных проектов по восстановлению и реконструкции в целях устранения ущерба, причиненного стихийным бедствием инфраструктуре. ВОА могут настаивать на том, чтобы правительства готовились к этим рискам, предлагая разработку стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией. С этой целью ВОА могут оценивать адекватность уже введенных средств контроля и, при необходимости, рекомендовать меры по их совершенствованию. В соответствующих случаях ВОА могут рекомендовать

²⁴ Хиогская рамочная программа действий 2005-2015 гг.: «Повышение устойчивости народов и сообществ к стихийным бедствиям», утверждена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Резолюции GA/RES/60/195; <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa>

разработку дополнительных средств контроля, специально предназначенных для предотвращения, выявления рисков и реагирования на выявленные риски в соответствии с нормативно-правовой базой. Например, чтобы быстро обеспечивать пострадавшее население товарами и услугами, средства контроля закупок должны быть заранее тщательно разработаны и протестированы.²⁵ ВОА могут затем проверить разработку, реализацию и оперативную эффективность средств контроля в рамках своего аудита готовности к стихийным бедствиям.

- 6.4 **Аудиторские полномочия** ВОА являются важным фактором определения характера и объема аудиторских проверок готовности к стихийным бедствиям. Аудиторские полномочия могут разрешать и поощрять широкие аудиторские проверки, охватывающие большинство или все мероприятия и организации, участвующие в снижении риска стихийных бедствий, или же, напротив, они могут оказаться препятствием для завершения аудиторских проверок готовности к стихийным бедствиям.
- 6.5 Главной проблемой, стоящей перед ВОА, является проблема удовлетворительного **доступа к информации** о степени готовности правительства и общества к стихийному бедствию и соответствующем использовании фондов. У различных исполнительных органов различные требования и обязательства по отчетности. Аудиторские органы часто не имеют доступа к надежной и полной информации в отношении всех направлений снижения риска стихийных бедствий. Кроме того, многие ВОА проверяют помощь в связи со стихийным бедствием, но не все из них проверяют деятельность по снижению риска стихийных бедствий.²⁶ ВОА могут решить высказать свое мнение по поводу ограничений на доступ к информации.²⁷
- 6.6 Снижение риска стихийных бедствий является новой областью для многих ВОА и может потребовать от аудиторов ВОА ознакомления с новой технологией (ИТ, ГИС, GPS, дистанционное зондирование и т.д.). От ВОА могут потребоваться инвестиции в дополнительное **обучение аудиторов**, чтобы помочь им в использовании новых систем и источников данных для анализа прогнозов катастрофических событий, оценки рисков, городского планирования и т.д., а также для мониторинга хода реализации национальных планов экстренных мер на случай стихийного бедствия. Может также оказаться необходимым приобрести дополнительную профессиональную компетентность. Это может понанбиться в случае, например, если ВОА решат расширить объем аудита, чтобы включить в него анализ прогнозирующего и перспективного планирования.
- 6.7 Воздействие многих стихийных бедствий не ограничивается одной страной. Тот факт, что стихийные бедствия могут поразить несколько стран одновременно, подчеркивает важность **международного сотрудничества между ВОА** при аудите готовности к стихийным бедствиям. ВОА могут сотрудничать, чтобы проводить комплексные и значимые аудиторские проверки, повысить уровень доверия к своей работе, содействовать осведомленности граждан и совершенствованию мероприятий и программ, повышать политический интерес к подотчетности, поддерживать общие критерии и обмениваться знаниями как внутри страны, так и на международном уровне.

²⁵ См. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15578738.PDF>

²⁶ См. в заключительном докладе Рабочей группы ИНТОСАИ по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями, информацию в отношении опросов, проведенных Счетной палатой Турции, о доступе к информации по расходованию средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий

²⁷ См. ISSAI 1/10, в котором указывается, что аудиторские полномочия ВОА должны обеспечивать полный доступ к информации, касающейся аудита, включая отчеты внутреннего и внешнего аудита.

«Руководящие принципы программ сотрудничества ВОА в области аудита» ИНТОСАИ²⁸ можно взять за основу, а стандарт ISSAI 5140 «Как ВОА могут сотрудничать в области аудита международных договоров по охране окружающей среды»²⁹ может быть использован как модель. В этих обстоятельствах сотрудничество между двумя или большим числом ВОА может осуществляться в трех формах: параллельный, координированный и совместный аудит.

Параллельный аудит: Принимается решение провести аналогичные аудиторские проверки. Совместно принимаются единая методология и аудиторский подход. Аудит проводится более или менее одновременно двумя или большим числом аудиторских органов, но отдельными аудиторскими группами от каждого органа, которые обычно отчитываются только своим вышестоящим организациям или законодательному органу и только по вопросам в рамках их собственных аудиторских полномочий.

Координированный аудит: Координированный аудит – это либо совместный аудит с отдельными аудиторскими отчетами для собственной иерархии ВОА или законодательного органа, либо параллельный аудит с единым аудиторским отчетом в дополнение к отдельному национальному отчету.

Совместный аудит: Ключевые решения принимаются совместно. Аудит проводится одной группой по проведению аудита, состоящей из аудиторов, представляющих два или большее число автономных аудиторских органов, которая обычно подготавливает единый аудиторский отчет для представления каждой соответствующей вышестоящей организации или законодательному органу³⁰.

- 6.8 В последние годы некоторые ВОА сами испытали серьезную дестабилизацию после стихийного бедствия. На фоне последствий чрезвычайной ситуации от ВОА может потребоваться не только восстановить свою способность функционировать быстро и свободно, но также оказывать соответствующее содействие своему правительству в реагировании на чрезвычайную ситуацию.³¹ Учитывая потенциальное влияние стихийных бедствий, для ВОА важно заранее планировать и проводить организационную работу, которая поможет ему как можно скорее восстановиться и начать

²⁸ ИНТОСАИ - Комитет по повышению потенциала - Подкомитет 2 Руководство по программам совместного аудита. См. также ИНТОСАИ, «Как ВОА могут сотрудничать в аудите международных договоров по охране окружающей среды», 1998 г.; ИНТОСАИ, «Сотрудничество Высших органов аудита - Советы и примеры совместных аудиторских проверок», 2007 г., Введение.

²⁹ ISSAI 5140: «Как ВОА могут сотрудничать в аудите международных договоров по охране окружающей среды».

³⁰ **Источник:** ИНТОСАИ - Комитет по повышению потенциала - Подкомитет 2 Руководство по программам совместного аудита

³¹ См. отчет Новой Зеландии «Аудит в трудные времена» по результатам аудита после землетрясений в Кентербери в 2010 и 2011 гг. <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

функционировать. По этой причине ВОА, - особенно те, которые расположены в регионах, подверженных стихийным бедствиям, - должны разрабатывать свои собственные бизнес-планы бесперебойной работы. Для этой цели Комитет по повышению потенциала ИНТОСАИ разработал специальное руководство.³²

7 Обмен опытом аудита готовности к стихийным бедствиям

7.1 Рабочая группа, учрежденная ИНТОСАИ, провела два исследования и параллельный/координированный аудит в целях изучения некоторых из этих вопросов, имеющих особое значение для ВОА при аудите готовности к стихийным бедствиям.³³ Ниже приводятся некоторые из основных вопросов, возникающих в результате такой совместной работы.

Аудиторские проверки готовности к стихийным бедствиям должны вырабатывать рекомендации правительству и парламенту в отношении адекватности мер по снижению риска стихийных бедствий.

7.2 В случаях, когда стратегии снижения риска стихийных бедствий являются новым направлением для правительства или когда отсутствует осведомленность о потребности в мерах по снижению риска стихийных бедствий, ВОА могут формулировать цели аудита и делать рекомендации в целях повышения у парламента интереса и понимания этих вопросов. Если улучшение готовности к стихийным бедствиям требует международного сотрудничества, ВОА могут рекомендовать, чтобы парламент принял соответствующие законы или заключил международные договоры для облегчения такого сотрудничества.

Сотрудничество между ВОА должно развиваться в соответствии с Руководящими принципами и

Стандартами ИНТОСАИ.

7.3 Мероприятия по снижению риска стихийных бедствий в одной стране могут финансироваться другой страной. В таких случаях дополнительную важность приобретает необходимость сотрудничества между ВОА из стран-доноров и стран-получателей, чтобы их аудиторские проверки могли охватывать все аспекты снижения риска стихийных бедствий. Совместная работа ВОА разных стран равным образом важна при аудите двусторонних или многосторонних договоров по снижению риска стихийных бедствий и/или развитию сотрудничества в сфере реагирования на опасные явления, которые преодолевают национальные границы, например, создание систем заблаговременного оповещения. Сотрудничество и координация, как внутри страны, так и на международном уровне, жизненно важны, если ВОА должны содействовать совершенствованию мероприятий или укреплению подотчетности в области снижения риска стихийных бедствий. Такое сотрудничество может варьироваться от простого обмена информацией до более тесного сотрудничества в форме координированных или совместных аудиторских проверок, позволяющих ВОА обмениваться опытом и результатами аудита. Последний сценарий требует общего понимания аудиторской

³² <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php> Комитет по наращиванию потенциала подготовил и опубликовал это руководство совместно с Тихоокеанской ассоциацией высших органов аудита и Карибской организацией высших органов аудита.

³³ ВОА Турции проводил параллельный аудит. Другими участниками были ВОА Азербайджана, Чили, Индии, Индонезии, Нидерландов, Пакистана, Филиппин, Румынии и Украины. См. в заключительном докладе Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями дополнительную информацию на эту тему.

методологии, которая должна применяться, и аудиторских критериев, которых необходимо придерживаться. В этой связи можно заключить соглашение (например, меморандум о взаимопонимании или протокол) для определения объема, охвата и формы предполагаемого сотрудничества между соответствующими ВОА.

Совместные аудиторские проверки с участием ВОА стран, являющихся сторонами международных соглашений в регионах, подверженных риску стихийных бедствий, могут содействовать внедрению надлежащего управления и подотчетности в области снижения риска стихийных бедствий.

7.4 Если мероприятия по снижению риска стихийных бедствий финансируются из национального бюджета, их должен проверять ВОА данной страны. Финансирование государствами-донорами проверяется ВОА государств-доноров. Сотрудничество между ВОА различных государств может потребовать заключения двусторонних или многосторонних соглашений. Во многих случаях ВОА ставят перед собой аналогичные цели и применяют одни и те же аудиторские стандарты. Это дает ВОА возможность рассматривать целесообразность того, чтобы полагаться на работу других аудиторов в целях уменьшения общего бремени аудита (см. ISSAI 1610 «Использование работы внутренних аудиторов» и ISSAI 1620 «Использование работы привлеченного аудитором эксперта»). В качестве альтернативы ВОА могут рассмотреть возможность проведения совместных или параллельных аудитов, которые позволяют им объединять ресурсы, использовать общие инструменты, учиться друг у друга и, возможно, решать проблемы, связанные с адекватностью аудиторских полномочий отдельных ВОА.

ВОА должны развивать и поддерживать взаимоотношения с другими соответствующими аудиторскими органами.

7.5 Многие органы могут отвечать за аудит различных аспектов или фаз экстренного управления. Примеры других аудиторских органов включают привлеченных из государственного или частного сектора внутренних или внешних аудиторов центрального правительства, правительства штата, региональной или местной власти или аудиторов конкретных агентств. ВОА должны прояснить вопрос о том, кто что проверяет и каковы отношения между ними и этими аудиторами. ВОА должны выстраивать конструктивное сотрудничество на всех уровнях с другими аудиторами.

8 Виды аудита

В рамках исследований и параллельных проверок были проанализированы различные аудиторские подходы, которым следовали ВОА-участники.

Эта работа отражена в параграфах с 8.1 по 8.3.

8.1 При аудите готовности к стихийным бедствиям ВОА могут проводить финансовый аудит, аудит эффективности или аудит соответствия помощи в связи со стихийным бедствием. Во всех случаях аудиторские проверки должны проводиться в рамках аудиторских полномочий, полученных ВОА, и осуществляться в соответствии с национальным и другим применимым законодательством и действующими аудиторскими стандартами. Следует указывать, требования каких стандартов были выполнены (Международные стандарты аудита (ISA), ISSAI, Практические рекомендации ИНТОСАИ и/или другие национальные и соответствующие аудиторские

стандарты), и выполнены ли они полностью или частично. Стандарт ISSAI 1000 предоставляет руководящие указания в этой связи.³⁴

- 8.2 Аудит готовности к стихийным бедствиям может содержать аспекты финансового аудита, аудита эффективности и аудита соответствия. Однако цели этих различных видов аудита не одинаковы, и они должны быть определены четко и отдельно. Финансовый аудит сосредотачивается на отчетах и счетах, аудит соответствия связан с законодательством, политикой или согласованными условиями, а аудит эффективности рассматривает деятельность, главной целью которой является распространение высокоэффективной работы. Каждый вид аудита должен осуществляться в соответствии с действующими стандартами, а именно:

Общие методические указания по финансовому аудиту	ISSAI 1000-1810
Общие методические указания по аудиту эффективности	ISSAI 3000-3100
Общие методические указания по аудиту соответствия	ISSAI 4000-4200

- 8.3 Существует тенденция включения охвата финансовым аудитом расходов на снижение риска стихийных бедствий в ежегодные финансовые аудиты правительственных департаментов/учреждений, хотя некоторые ВОА проводят отдельные финансовые аудиты национальных фондов снижения риска стихийных бедствий или в качестве жертвователей на проекты оказания помощи с иностранным участием. Многие ВОА, однако, приходят к выводу, что в целях решения конкретных аспектов мероприятий по управлению снижением риска стихийных бедствий, так чтобы это наилучшим образом отвечало потребностям заинтересованных лиц, следует проводить аудит эффективности. В зависимости от объема и целей, подход аудита эффективности может позволить ВОА получить хорошее представление о снижении риска стихийных бедствий, включая мероприятия и организации, которые могут в обычных обстоятельствах находиться за пределами аудиторских полномочий ВОА.

Относительно низкая стоимость финансирования снижения риска стихийных бедствий, долговременный характер мероприятий по снижению риска стихийных бедствий и тот факт, что они могут проводиться различными органами, - все это может снизить значимость отдельных финансовых аудитов для менеджеров экстренного управления. В этой связи ВОА могут рассмотреть возможность соответствия аудита требованиям, заложенным в международных соглашениях о снижении риска стихийных бедствий, которые очень важны и могут выявить ненадлежащую реализацию соглашений или невозможность их применения.

9 Оценка аудиторской среды

ВОА, участвовавшие в опросе и параллельном аудите, подчеркивали важность оценки рисков при аудите готовности к стихийным бедствиям.

- 9.1 Прежде чем определять подход и объем аудита, аудиторы должны провести оценку рисков аудиторской среды. Им следует сначала оценить адекватность и качество оценки рисков, осуществляемой государственным агентством, ответственным за разработку планов экстренных мероприятий. Затем следует оценить меры по предотвращению и ослаблению негативных последствий чрезвычайных ситуаций, такие как адекватность

³⁴ ISSAI 1000/28

систем заблаговременного оповещения и прогнозирования стихийных бедствий. На Рисунке 2 представлены различные мероприятия по снижению риска стихийных бедствий. Они не следуют хронологическим этапам и не приходятся на взаимоисключающие фазы.

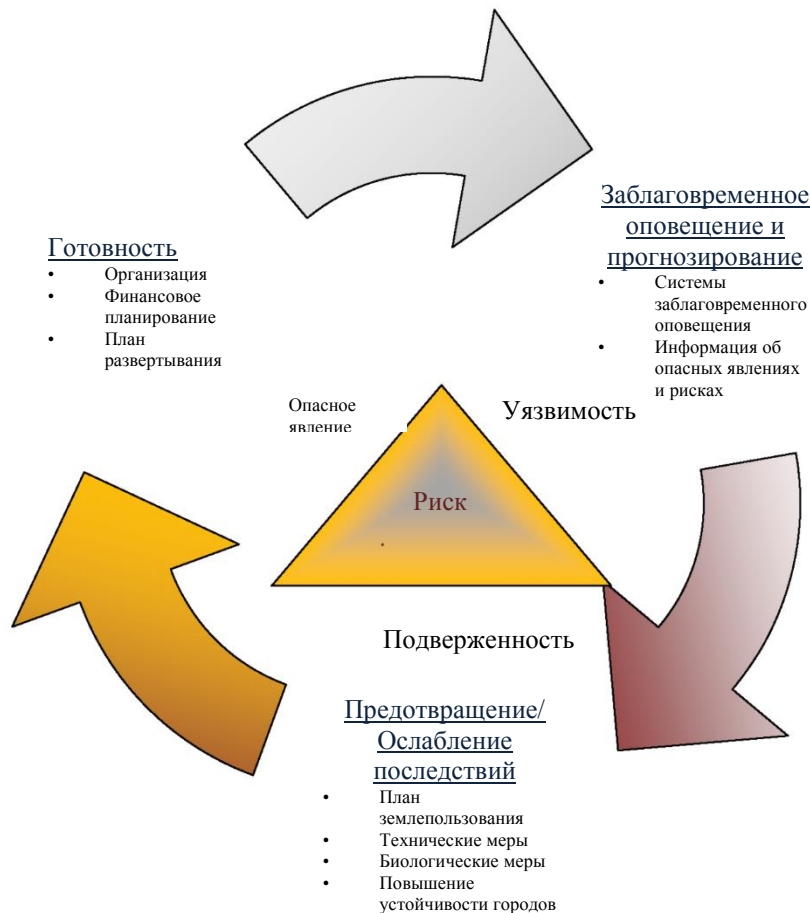


Рисунок 2: Мероприятия по снижению риска стихийных бедствий

Источник: Подготовлено ВОА Турции для Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями

9.2 Ниже приведены примеры видов и источников необходимой информации, которые могут быть установлены в программе аудита.

- Для оценки рисков, связанных со стихийными бедствиями, можно добиваться получения следующей информации:
 - ✓ какие области являются наиболее уязвимыми к конкретным опасностям?
 - ✓ насколько уязвимы живущие там люди/насколько уязвимы ключевые объекты инфраструктуры в этой области?
 - ✓ какова вероятность землетрясения с эпицентром X и магнитудой Y/того, что произойдет извержение вулкана с определенной силой/что циклон с силой Z поразит определенную местность, и т.д.?
- Чтобы оценить риски, связанные с оперативным управлением/реализацией экстренного управления, можно добиваться получения следующей информации:

- ✓ кто за что отвечает?
- ✓ кто с кем должен сотрудничать?
- ✓ какая информация необходима для планирования и координации? и т.д.

Задача определения качества оценки рисков является сложной: Какое время является для этого подходящим или приемлемым? Какая оценка является достаточной? ВОА часто извлекают пользу из обмена опытом с другими ВОА в целях определения ответов на некоторые из этих вопросов путем ссылки на примеры из предыдущих аудиторских проверок. ВОА могут также рассмотреть возможность использования работы сторонних экспертов (см. ISSAI 1620 на эту тему). Методологическая концепция Большой двадцатки/ОЭСР по оценке риска стихийных бедствий и финансированию рисков³⁵ могла бы обеспечить полезное руководство для аудиторов о том, как оценивать риск стихийных бедствий или содействовать распространению такой оценки.

9.3 Оценивая аудиторскую среду, аудиторы могут рассмотреть возможность добиваться получения информации в отношении:

- организационной структуры и основных мероприятий, обеспечивающих соответствие систем, процедур и ресурсов требованиям снижения риска стихийных бедствий. Такая информация охватывает готовность сообществ помочь самим себе в случае стихийного бедствия, включая обучение, повышение осведомленности, разработку планов экстренных мероприятий, планы эвакуации, предварительное размещение запасов, механизмы заблаговременного оповещения и повышение знаний на местах. Аудиторам также требуется создать организационные основы финансовой готовности к минимизации макроэкономических или бюджетных последствий стихийного бедствия (бюджетные ассигнования, финансирование непредвиденных обстоятельств, соглашения о резервных кредитах, страхование рисков);
- до наступления стихийного бедствия должны быть приняты превентивные меры в целях ослабления или устранения ее влияния на общество и окружающую среду, если и когда она произойдет. Сюда можно отнести снижение физической уязвимости существующей инфраструктуры или мест, подверженных опасностям, которая может непосредственно создавать угрозу для населения, например, в связи с переоснащением зданий и укреплением ключевых объектов инфраструктуры;
- определение профилактических мероприятий, воспринимаемых как обеспечение постоянной защиты от стихийных бедствий, включая меры технической, физической защиты, законодательные меры по контролю за землепользованием и строительными нормами. Эти мероприятия снижают физическую уязвимость и/или подверженность рискам, возникающую в результате неадекватной инфраструктуры.

10 Планирование и проведение аудиторских проверок

³⁵ www.oecd.org/finance/insurance/G20disasterriskmanagement.pdf

Параграфы с 10.1 по 10.10 охватывают вопросы, изученные ВОА, участвовавшими в исследовании и параллельном аудите, касающиеся планирования и проведения аудиторских проверок готовности к стихийным бедствиям.

10.1 Участники исследования и параллельного аудита подчеркивали преимущества подхода аудита эффективности для аудита готовности к стихийным бедствиям, поскольку он предоставлял возможность установления более комплексных целей и объема аудита. ISSAI 3000 обеспечивает руководство по планированию экономичного, эффективного, результативного, своевременного аудита эффективности. Тщательное планирование снижает риск проблем, возникающих на поздней стадии аудита. Перед началом аудита важно наметить цели аудита, его объем и методологию для достижения целей.³⁶

10.2 Получив достаточно справочной информации и знаний о среде аудита, аудитор должен уточнить риски, связанные с экономичностью, эффективностью и результативностью (ЭЭР) в широком смысле. Степень наличия этих рисков зависит от типа стихийного бедствия, риска ее наступления и того воздействия, которое она способна оказать. Как только эта информация задокументирована, риски для ЭЭР будут, скорее всего, относиться к ненадлежащей организации, планированию, мониторингу, контролю, координации и отсутствию надежной системы информации по экстренному управлению. Оценка рисков позволяет аудиторам выявлять слабости контроля и зоны высокого риска в рамках мер и мероприятий снижения риска стихийного бедствия. На Рисунке 3 представлена сильная корреляция между рисками для ЭЭР (правильное финансовое управление) и критериями, результатами, выводами и рекомендациями аудита.

По этой причине выявление рисков для ЭЭР на начальной стадии важно, чтобы спланировать успешный аудит эффективности снижения риска стихийных бедствий. Критерии аудита показывают, «что должно быть». Области, для которых следует задавать критерии, можно определять, как только будут выявлены риски для ЭЭР, а затем можно давать рекомендации о том, как работать с областями, требующими усовершенствования.



Рисунок 3. Корреляция между рисками, критериями и рекомендациями

Источник: Подготовлено ВОА Турции для Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями

³⁶ ISSAI 3000/3/3.3: <http://www.issai.org/composite-344.htm>

- 10.3 Как только аудитор выявил риски, можно соответствующим образом определять надлежащий аудиторский подход. Различные ВОА используют различные подходы к аудиту готовности к стихийному бедствию. Например, в Турции применялся основанный на рисках аудиторский подход к аудиту эффективности снижения риска стихийных бедствий под названием «Насколько хорошо Стамбул подготовлен к землетрясению?»³⁷ В ходе своих изысканий аудиторы пытались, в частности, определить проблемы и несоответствия требованиям при проведении мероприятий. Данный аудиторский подход помог аудиторам определить наиболее рискованные мероприятия и области. Дополнительную информацию об этом аудите см. в Приложении 5. В параллельном аудите готовности к стихийным бедствиям, проведенном в рамках Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями, применялся смешанный аудиторский подход; он проводился как с точки зрения «сверху вниз», так и с точки зрения «снизу вверх» (см. параграф 10.4).³⁸ В другом примере Корея сосредоточилась на системах, применяемых в аудите соответствия снижения риска стихийных бедствий (2006 г.). В рамках этого аудита они оценивали результативность и оперативную эффективность недавно созданной «Национальной системы поддержки экстренного управления» (NDMSS), включая независимую проверку достоверности информации и анализ управления запасами товаров и материалов экстренной помощи.³⁹ В аналогичном примере из Филиппин при окончательном аудите 2008 г. использовался системный подход к определению того, достоверно ли были представлены Отчет о расходах, Отчет об активах, Справка о наличии ценностей и Отчет о кассовом остатке к проверке хода выполнения проекта в плане своевременности и соответствия проектным документам, а также к оценке результативности систем внутреннего контроля проекта.⁴⁰
- 10.4 В ISSAI 3000⁴¹ указывается на то, что аудит эффективности обычно основывается в целом на **«точке зрения владельца»**, которая представляет собой точку зрения «сверху вниз» и сосредотачивается преимущественно на требованиях, намерениях, целях и ожиданиях законодательного органа и центрального правительства. В ISSAI также подчеркивается возможность добавления **«точки зрения, ориентированной на клиента»**. С этой точки зрения, ВОА могут сосредотачиваться на проблемах, составляющих особое беспокойство для людей и сообщества. 21 Симпозиум ООН/ИНТОСАИ⁴² поддержал ту точку зрения, что ВОА должны интерпретировать и рассматривать миссию аудита в области снижения риска стихийных бедствий с точки зрения усиления публичной подотчетности. Аудит эффективности снижения риска стихийных бедствий может помочь ВОА сосредоточиться на интересах общества и рассматривать вопросы с точки зрения «снизу вверх».
- 10.5 **Цели аудита** устанавливаются в зависимости от вида аудита, который будет проводиться. При финансовых аудитах цели аудита обычно устанавливались законодательным органом, и ВОА проводили аудит в течение фиксированного периода времени. Финансовые аудиты включают в себя проверку счетов и базовых транзакций, в том числе связанных со стихийным бедствием расходов, и проводятся для

³⁷ <http://www.sayistay.gov.tr/english/tca/Performance/IstanbulEarthquake.pdf>

³⁸ ISSAI 3000/1.8, с. 27, [http://www.issai.org/media\(890,1033\)/Performance Audit Guidelines E.pdf](http://www.issai.org/media(890,1033)/Performance%20Audit%20Guidelines%20E.pdf),

³⁹ Из опроса Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями <http://www.bai.go.kr/>

⁴⁰ Из опроса Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями
⁴¹ ISSAI 3000/1.8

⁴² http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/_E21_UN_INT_SympReport.pdf

подтверждения законности и правильности доходов и расходов. Примером цели финансового аудита может быть анализ управления фондами, выделенными на защиту от наводнений. Цели аудита эффективности устанавливаются в зависимости от вопросов, которые должны быть изучены. Устанавливая цели эффективности снижения риска стихийных бедствий, ВОА должны рассматривать свои собственные функции и сферы ответственности, а также предполагаемое влияние аудита в этой области. Когда за отправную точку приняты Планы национального развития, при определении целей и объема аудита следует учитывать сложность среды и проблем, окружающих снижение риска стихийных бедствий. В Приложении 6 представлены примеры целей аудита эффективности.⁴³

10.6 **Аудиторская методология** представляет собой набор методик, разработанных для сбора и анализа данных. После оценки рисков формулируются вопросы аудита. Ответы на эти вопросы требуют данных, и ВОА должны решить, какие данные необходимы для ответа на вопросы, какова наилучшая методология сбора таких данных и каковы их доступные источники. Стандарты аудита ИНТОСАИ указывают, что для обоснования суждений и выводов аудитора в отношении проверяемых мероприятий необходимо получить компетентные, актуальные и обоснованные доказательства.⁴⁴

10.7 Аудиторское доказательство необходимо для обоснования мнения и отчета аудитора. Оно является совокупным по характеру, и его получают в результате аудиторских процедур, выполняемых в ходе аудита.⁴⁵ При финансовом аудите доказательство основывается на транзакциях, финансовых отчетах, отчетах о выполнении проектов, физической проверке, независимой технической экспертизе, соответствии процедурами конкурсных торгов/закупок и т.д. Аудитор сосредотачивается на следующем:

- анализ средств и процедур внутреннего контроля;
- анализ документов (расходы и получение пожертвований) и записей в счетах;
- тестирование записей счетов;
- проверка получателей на выборочной основе.

10.8 Доказательство в аудите эффективности должно быть убедительным и должно быть получено путем сбора и анализа данных, информации и знаний из соответствующих источников. Ниже перечислены некоторые методы, используемые для сбора и анализа данных при аудите эффективности:⁴⁶

- Анализ документов. Аудитор должен собирать и анализировать соответствующие руководства, протоколы, законодательство, документы по планированию экстренных мер и отчеты после событий на всех уровнях власти, особенно созданные органами, отвечающими за экстренное управление. Например, для проведенного в Турции аудита готовности к землетрясению тщательно анализировались на месте такие вопросы, как

⁴³ Составлено из опросов Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями. См. дополнительную информацию в заключительном докладе Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями

⁴⁴ ISSAI 3000/3.5.1

⁴⁵ ISA 500/A1

⁴⁶ Составлено на основе опросов в рамках параллельного аудита, проведенного Счетной палатой Турции при подготовке ISSAI 5510. См. дополнительную информацию в заключительном докладе Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи в связи со стихийными бедствиями

планирование застройки, отчеты о состоянии грунта, а также документы, связанные с мероприятиями по укреплению объектов, проводимыми в Стамбульском столичном муниципалитете и районных муниципалитетах.

- Выезды на места. Аудиторы могут предпринимать выезды на места, чтобы осуществить наблюдения и оценить работу соответствующих институтов, включенных в объем аудита, и провести беседы с местными ключевыми лицами. Для аудиторов этот метод наиболее эффективен, чтобы понаблюдать за тем, что происходит во время инспектирования мест хранения и транспортных предприятий.
- Интервью. Аудиторы могут запланировать прямые интервью с лицами, назначенными играть ключевую роль в минимизации рисков на случай стихийного бедствия. К ним относятся уполномоченные сотрудники учреждений, занятых экстренным управлением, руководители и персонал групп обслуживания, а также соответствующие профессионалы, принимающие участие в планах экстренных мероприятий. Группы обслуживания оказывают услуги населению, такие как перевозки, связь, спасение и разбор завалов, первая помощь и медицинское обслуживание. Собеседование является важным инструментом оценки координации и сотрудничества между уровнями власти и вклада различных участвующих сторон. Интервью с учеными и НПО, а также другими органами, такими как Красный крест/Красный полумесяц, Палата специалистов городского и регионального планирования, местными или муниципальными органами власти и т.д., которые способствовали минимизации рисков стихийного бедствия, могут также помочь аудиторам сформулировать критерии аудита и получить результаты аудита.
- Анализ до и после события. Аудиторы могут оценить адекватность и успех мероприятий по снижению риска стихийных бедствий, посетив место самого недавнего крупного стихийного бедствия и увидев результаты мероприятий по снижению риска стихийных бедствий. ВОА Турции оценил таким способом адекватность плана экстренных мероприятий в регионе Ван, который в 2011 г. пострадал от землетрясения. Аудит пришел к выводу, что планам экстренных мероприятий не удалось обеспечить хорошую организацию и координацию действий в чрезвычайной ситуации.
- Опросы/Анкета. Аудиторы могут использовать опросы для оценки мероприятий по обеспечению готовности и тренировкам в сообществах, а также для сбора аналогичных данных от большого числа различных учреждений, таких как министерства, муниципалитеты, пожарные команды и провинциальные органы управления. Опросы также могут помочь аудитору оценить осведомленность общественности о снижении риска стихийных бедствий и определить ожидания граждан в отношении проектов преобразования городов.
- Обзор публикаций. Изучение статей, исследований, других аудиторских отчетов и аналитических материалов, касающихся снижения риска стихийных бедствий, поможет:
 - ✓ понять общую контрольную среду снижения риска стихийных бедствий,

- ✓ определить различные потребности снижения риска стихийных бедствий и подходы к нему,
 - ✓ сформулировать критерии аудита,
 - ✓ выработать рекомендации.
- Оценка адекватности инструментов управления. Проведение мероприятий, связанных со снижением риска стихийных бедствий, зависит от адекватности таких инструментов управления, как планы действий на случай стихийного бедствия, Географические информационные системы (ГИС), Дистанционное зондирование (ДЗ), Система глобального позиционирования (GPS), системы информации о стихийных бедствиях и другое аналогичное программное обеспечение. Таким образом, следует анализировать планы действий на случай стихийного бедствия и оценивать адекватность этих систем. При оценке этих систем следует обращать внимание на качество информации, на которой они основаны. Информация должна быть точной, последовательной, полной, доступной, актуальной, своевременной, понятной, при этом должна быть возможность получить ее за разумную цену. См. ISSAI 5540.⁴⁷
 - Оценка рисков, включая карты вероятных стихийных бедствий, базы данных о потерях от стихийных бедствий, оценки уязвимости и расчеты подверженности риску. Меры по снижению риска стихийных бедствий реализуются на основе оценок и сценариев рисков. По этой причине анализ рисков должен оцениваться в рамках аудита эффективности.
 - Наблюдения и ситуационные исследования могут использоваться для оценки практического опыта, тренировки и обучения профессионалов, задействованных в мероприятиях по снижению риска стихийных бедствий.
 - Выборка. Поскольку редко бывает целесообразным тестирование всей области аудита готовности к стихийным бедствиям, следует применять методы выборки. В отборе образцов аудиторы помогают ГИС и/или другие аналогичные инструменты.
 - Полученные данные должны быть надежными, точными и актуальными. Данные и информация поступают от многих различных организаций. Аудиторы должны тщательно собирать, перепроверять по разным источникам и анализировать доказательства, а также создавать свою собственную базу данных, содержащую достоверные, точные и актуальные данные. Географические информационные системы (ГИС) могут использоваться для дополнения такой базы данных.⁴⁸

10.9 **Критерии аудита** дают указание в отношении оценки и помогают аудиторам определить, отвечают ли мероприятия и программы ожиданиям или нет. При финансовых аудитах критерии заложены в законах о финансовом управлении и законе об учреждении аудиторского органа. При аудите эффективности критерии аудита обычно формулируются аудитором. Таким образом, при аудите эффективности общая концепция экономичности, эффективности и результативности должна интерпретироваться в зависимости от предмета аудита. Другие источники критериев включают цели

⁴⁷ ISSAI 5540/2.2

⁴⁸ Там же

национального плана действий на случай стихийного бедствия, а также задачи, опыт предыдущих стихийных бедствий, опыт других стран и вклад сторонних экспертов. По этой причине критерии будут различаться в разных аудиторских проверках. Успешный аудит любой фазы экстренного управления требует, прежде всего, установить, каковы были конкретные ожидания от мероприятия или мероприятий. По существу, эти ожидания и есть критерии. См. в Приложении 8 примеры аудиторских критериев для аудита эффективности и финансового аудита.

- 10.10 Аудитор разрабатывает **выводы и рекомендации аудита**, анализируя причины и последствия обстоятельств, обнаруженных в результате аудита. Составляя рекомендации, аудиторы должны иметь в виду отношение к рискам для ЭЭР и предлагать разумные решения в тех областях, где выявлены недостатки и риски. Рекомендации следует делать так, чтобы правительство могло понять их и быстро принять меры. См. в Приложении 9 руководства примеры рекомендаций аудита.

Часть 3: Основа для программы аудита

Аудит готовности к стихийным бедствиям должен основываться на продуманной программе аудита, сосредоточенной на понимании оперативной среды снижения риска стихийных бедствий, включая организационную структуру и ресурсы всех соответствующих органов власти. Целью является планирование продуманного аудита и подготовка надежного аудиторского отчета с высоким уровнем воздействия. Представленная далее аудиторская программа основывается на оценке аудиторских отчетов ВОА, планах экстренного управления различных стран и результатах двух опросов и параллельного аудита готовности к стихийным бедствиям, которые были проведены во время подготовки ISSAI 5510.⁴⁹ Ее следует адаптировать и расширить с учетом условий проверяемой страны, конкретных задач, поставленных данным ВОА, и особенностей стихийного бедствия. ВОА должен использовать вопросы и критерии, которые важны и целесообразны для осуществляемых ими аудиторских проверок снижения риска стихийных бедствий.

Первые семь разделов программы аудита связаны с мероприятиями по предотвращению и смягчению последствий в связи со снижением риска стихийных бедствий, которые лучше всего рассматривать на национальном и международном уровнях. Последний раздел относится к мероприятиям, направленным на повышение устойчивости городов и снижению городского риска, которые лучше изучать на местном/городском уровне.

- A. Идентификация характеристик стихийного бедствия
- B. Определение и понимание национальной стратегии и планов действий
- C. Определение структуры и организации задействованных руководящих органов
- D. Оценка адекватности координации
- E. Оценка инструментов экстренного управления и системы раннего оповещения
- F. Оценка учений и тренировок по подготовке к чрезвычайным ситуациям/информирования общественности о чрезвычайной ситуации
- G. Оценка управления аварийными фондами и грантами
- H. Оценка адекватности мероприятий по повышению выносимости городских территорий и снижению риска жизни в городах

A. Идентификация характеристик стихийного бедствия

A.1. Определение типов стихийных бедствий и вероятности их наступления должно быть первым шагом при аудите снижения риска стихийных бедствий. Подходы правительств и политические мероприятия по повышению готовности зависят от этих расчетов. Подход правительства к потенциальному стихийному бедствию будет определять объем аудита. Это факторы, которые следует учитывать при планировании и проведении аудита мероприятий по повышению готовности. См. в Приложении 1 к ISSAI 5520 дополнительную информацию о характеристиках различных типов стихийных бедствий.⁵⁰

A.2. Аудитор должен изучить следующие вопросы:

- Каким типам стихийных бедствий подвержена каждая страна?

⁴⁹ См. дополнительную информацию в заключительном докладе
⁵⁰ ISSAI 5520/Приложение 1

- Какова вероятность каждого типа стихийных бедствий?
- Подготавливает ли правительство (конкретное агентство) оценку рисков, принимая во внимание, помимо прочего, следующие аспекты:
 - ✓ природные, техногенные, косвенные опасные явления;
 - ✓ конкретные факторы уязвимости;
 - ✓ конкретные географические зоны;
 - ✓ потенциал экстренного управления.
- Имеются ли (уточненные) карты опасных явлений и/или анализ опасных явлений?
- В какой степени сообщества, структуры, службы и географические зоны могут быть подвержены разрушениям или нарушениям деятельности в результате воздействия конкретного опасного явления за счет своего характера, конструкции и близости к опасной местности или уязвимой для стихийного бедствия области (физические и социально-экономические факторы уязвимости)?
- Каковы вероятные сочетания типов стихийных бедствий?
- Каков может быть среднегодовой и возможный максимальный объем потерь и ущерба?
- Каков подход правительства к подготовке к таким стихийным бедствиям?
- В чем заключается недавний опыт крупных стихийных бедствий? Какова была реакция правительства? Какие уроки были усвоены?
- Какое самое страшное стихийное бедствие было пережито страной, и каковы были разрушения?
-
-(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

В. Определение и понимание национальной стратегии и планов действий

В.1. Для аудитора национальный план действий на случай стихийного бедствия (или эквивалентный документ) является одним из наиболее важных инструментов при оценке готовности к стихийным бедствиям. Национальный план действий на случай стихийного бедствия, который подготавливается органом власти, ответственным за экстренное управление, наряду с планами готовности к конкретным событиям и ведомственными планами, будет регулировать реагирование правительства на стихийные бедствия. В этом плане намечаются процессы и механизмы содействия интегрированному реагированию правительства на стихийные бедствия. В нем должны рассматриваться конкретные угрозы, реакция на международные чрезвычайные ситуации, а также Национальная система реагирования на чрезвычайные ситуации, в которой намечается согласованное реагирование на стихийное бедствие на федеральном уровне и на уровне провинций/территорий. При наличии продуманного национального плана действий на случай стихийного бедствия аудитор может определить и проанализировать все мероприятия, связанные со снижением риска стихийных бедствий в целом.

В.2. Сравнение между национальным планом действий на случай стихийного бедствия и планами других стран, подверженных аналогичным стихийным бедствиям, поможет аудитору оценить адекватность снижения риска стихийных бедствий. Кроме того, национальные планы действий на случай стихийного бедствия будут хорошим источником определения критериев аудита, поскольку они указывают, что делать и чего ожидать. Чтобы понять подход правительства к снижению риска стихийных бедствий, аудитор должен рассмотреть согласованность региональных и национальных планов действий на случай стихийного бедствия. Во многих случаях дополнительным усложняющим фактором являются неизвестная степень и характер предоставляемой НПО международной помощи в связи со стихийным бедствием, которая упоминается в плане действий на случай стихийного бедствия.

В.3. Чтобы понять подход правительства к снижению риска стихийных бедствий, аудитор должен тщательно изучить национальный план действий на случай стихийного бедствия и оценить его цели и задачи:

- Существует ли законодательная база по экстренному управлению, включая снижение риска стихийных бедствий/снижение риска?
- Подписало ли государство какие-либо двусторонние или многосторонние договоры или соглашения по снижению риска стихийных бедствий и/или развитию сотрудничества в противодействии угрозе опасных явлений?
- Подготовлен ли национальный план действий на случай стихийного бедствия или имеются какие-либо документы, заменяющие национальный план действий на случай стихийного бедствия?
- Охватывают ли планы действий на случай стихийного бедствия/заменяющие их документы обязательства по международному договору/соглашению?
- Производится ли регулярное обновление планов действий на случай стихийного бедствия/заменяющих их документов?
- Существуют ли процедуры систематического пересмотра планов/заменяющих их документов на предмет своевременности, полноты, соответствия действующим руководящим принципам и общей целесообразности?
- Какие организации занимаются таким пересмотром? Являются ли они независимыми третьими лицами с объективными взглядами?
- Какие события/ситуации принимаются как стихийные бедствия в национальном плане действий на случай стихийного бедствия или в заменяющих его документах?
- Составлены ли планы действий на случай стихийного бедствия/заменяющие их документы на основе таких аналитических документов, как карты риска стихийных бедствий, оценка рисков и т.д.?
- Какая информация была использована для планов? Каково качество использованной информации? Привлекались ли эксперты?

- До какой степени планы действий на случай стихийного бедствия имеют приоритет перед другим законодательством? (например, ограничения права владения или права собственности в случае чрезвычайной ситуации.)
- Обеспечивают ли планы действий на случай стихийного бедствия/заменяющие их документы хорошую основу для своевременных, четких и организованных действий, включая то, когда и кто будет осуществлять такие действия в течение чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия?
- В рамках планов действий на случай стихийного бедствия/заменяющих их документов - как определяются и распределяются роли и сферы ответственности для каждого ответственного подразделения?
- Участвуют ли НПО/ПО (Красный крест и Красный полумесяц, международные организации) в составлении Национального плана действий на случай стихийного бедствия?
- Существует ли план на случай непредвиденных обстоятельств для механизмов внешнего сотрудничества в чрезвычайной ситуации?
 - ✓ Официальные структуры?
 - ✓ Сотрудничество на международном, национальном, региональном и местном уровнях?
- Какой орган отвечает за координацию планирования действия на случай стихийного бедствия?
- Каковы основные мероприятия по снижению риска стихийных бедствий в рамках планов действий на случай стихийного бедствия/заменяющих их документов? Включают ли они в себя все необходимые мероприятия?
- Является ли работа по планированию снижения риска стихийных бедствий последовательной и адекватной? (Планы общей готовности, а также планы по конкретным опасным явлениям.)
- Существуют ли реалистичные варианты противостояния угрозам, уменьшения уязвимости или смягчения последствий?
- Способствуют ли планы действий на случай стихийных бедствий регулярным тренировкам по снижению риска стихийных бедствий, включая отработку эвакуационных мероприятий, в целях обеспечения быстрого и эффективного реагирования на стихийное бедствие и доступа к важным продовольственным и непродовольственным запасам для оказания помощи, необходимым для удовлетворения нужд местного населения?
- Обеспечивают ли они пересмотр и изменение существующих норм зонирования, строительных норм и постановлений (включая пересмотр механизмов приведения постановлений в силу и т.д.) и повышение осведомленности в среде экспертов по строительству о необходимости таких изменений?
- Как обеспечивается соблюдение мер, таких как строительные нормы? Используется ли надзор в качестве меры?

- Принимаются ли в больницах и ключевых государственных учреждениях стратегии и действия по профилактическому техобслуживанию для предупреждения сейсмической опасности?
- Определены ли ключевые объекты инфраструктуры в национальном масштабе в рамках планов действий на случай стихийного бедствия/заменяющих их документов?
- Разработаны ли или предприняты ли специальные меры по защите ключевых объектов инфраструктуры?
- Интегрированы ли цели, задачи и стратегии, заложенные в плане действий на случай стихийного бедствия, в годовой бюджетный процесс (работа в условиях чрезвычайной ситуации и процессы подачи заявок на гранты)?
- Обеспечен ли Национальный план действий на случай стихийного бедствия государственными бюджетными средствами, достаточными для его выполнения?
- Доведен ли Национальный план действий на случай стихийного бедствия должным образом до всех подразделений правительства?
- Имеет ли общественность доступ к планам? Если да, то какие методы используются для их обнародования?
- Осведомлена ли общественность о том, какие действия она может предпринять, чтобы подготовиться к возможному стихийному бедствию, и какие действия предпринимать в случае стихийного бедствия?
- Какого рода планы действий и альтернативные планы подготовлены?
- Подготовлены ли вспомогательные планы (планы действий и т.д.) в соответствии с национальным планом/заменяющими его документами?
- Все ли подразделения правительства, такие как региональные, провинциальные, городские и муниципальные органы власти, должны готовить свои собственные Планы действий на случай стихийного бедствия, основанные на Национальном плане действий на случай стихийного бедствия?
- Обеспечиваются ли соответствие и согласованность между планами действий на случай стихийного бедствия в различных регионах и Национальным планом действий на случай стихийного бедствия?
- Осуществляются ли подготовка или пересмотр и периодическое обновление планов и стратегий снижения риска стихийных бедствий на всех уровнях с особым упором на наиболее уязвимые области и группы населения?
-
-(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

С. Определение структуры и организации задействованных руководящих органов

С.1. Следует выявлять многочисленные учреждения и агентства, занятые снижением риска стихийных бедствий. Для этого аудитор должен обладать комплексным знанием законодательной базы и организационной структуры всех занятых в этой сфере

организаций. Определение их ролей, сфер ответственности и направлений сотрудничества между ними поможет аудитору оценить, где и как осуществлять сбор данных, кто отвечает за какие действия и т.д. Кроме того, полезно ответить на такие вопросы, как «существует ли достаточная законодательная база? Хорошо ли скоординированы мероприятия? Какова руководящая структура?» (См. примеры в Приложении 3.) Аудитор, проверяющий снижение риска стихийных бедствий, должен также обратить внимание на то, как можно достичь координации и согласованных действий различных органов, занятых в снижении риска стихийных бедствий.

С.2. Аудитор должен рассмотреть следующие вопросы:

- Каковы действующие законы/директивные указания/национальные/местные инициативы в этой сфере?
- Какой орган несет основную ответственность за снижение риска стихийных бедствий?
- Какие органы связаны со снижением риска стихийных бедствий на каждом уровне? (оценить организационную структуру в целом, например, путем составления организационной карты)
- Ясны ли каждому сотруднику на всех уровнях правительства его сферы ответственности: «кто, когда, что?»
- Какие сферы ответственности у частных компаний, НПО?
- Хорошо ли определены и выстроены организационные структуры и системы, чтобы содействовать успеху мероприятий по снижению риска стихийных бедствий?
- Четко ли и достаточно ли ясно сформулированы соответствующие функции этих органов?
- Четко ли распределены полномочия и сферы ответственности?
- Существует ли надежный и эффективный внутренний контроль над мероприятиями по снижению риска стихийных бедствий?
- Имеется ли действующая система коммуникаций, которая эффективно обеспечивает каждый уровень власти эффективной информацией о снижении риска стихийных бедствий, и была ли эта система протестирована?
- Обладает ли орган, несущий главную ответственность в этой сфере, эффективными кадровыми ресурсами в достаточном количестве?
- Каков кадровый потенциал? Соответствуют ли штаты задаче координации и проведения мероприятий по снижению риска стихийных бедствий?
- Разработаны ли конкретные планы обеспечения бесперебойной работы правительства в случае стихийного бедствия?
- Обладает ли главный ответственный орган полным и подробным представлением о ресурсах, выделенных на проведение мероприятий по снижению риска стихийных бедствий?

- Существует ли Группа быстрого реагирования на случай стихийного бедствия?
- В каких направлениях в рамках процесса снижения риска стихийных бедствий действуют неправительственные и другие организации?
- Может ли главный ответственный орган обеспечить средства и поддержку, необходимую для деятельности неправительственных организаций?
- Создан ли механизм мониторинга в целях отслеживания внебюджетных фондов и деятельности неправительственных организаций?
- Какие уроки были усвоены из опыта предыдущих стихийных бедствий в плане положения и полномочий соответствующих организаций? Правильно ли отражены эти уроки в таких областях, как реорганизация и укрепление органов власти?
-
-(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

D. Оценка адекватности координации

Е.1. Недавние события, такие как ураган Катрина в США в 2011 г., великое землетрясение в Восточной Японии, цунами в 2011 г. и землетрясения в Пакистане и на Гаити в 2010 г., продемонстрировали, что управление в условиях крупномасштабных стихийных бедствий является предметом озабоченности не только правительства, но и других заинтересованных лиц, включая бизнес и людей, подвергающихся риску стихийных бедствий. Аудиторам необходимо оценивать координацию между всеми заинтересованными лицами, включая межправительственные органы, региональные организации, национальные органы и учреждения и НПО на национальном и международном уровнях.

Е.2. Национальное законодательство по чрезвычайным ситуациям и национальные планы действий на случай стихийного бедствия являются главными инструментами оценки координации, наряду с планами готовности к конкретным событиям и ведомственными планами.

Кроме того, аудитор должен обращать особое внимание на деятельность главного органа, ответственного за координацию, и изучать его систему управления и структуру руководства.

Е.3. Чтобы оценить адекватность координации с органами на региональном, национальном и международном уровнях, аудитор должен исследовать следующие вопросы:

- Создан ли координационный механизм, который будет функционировать в случае стихийного бедствия?
- Установлены ли все соответствующие участники и включены ли они в этот координационный механизм (на национальном/региональном/местном уровнях и основные контактные лица для сторонних органов)?
- Был ли достигнут ожидаемый уровень координации между задействованными агентствами во время недавних стихийных бедствий (если таковые происходили) или тестовых учений?

- Существует ли механизм мониторинга, который предоставляет информацию, помогающую обеспечить сотрудничество, в соответствующих случаях, с различными органами на региональном, национальном и международном уровнях?
 - Способствует ли существующая координация сотрудничеству, направленному на то, чтобы избежать дублирования и параллелизма деятельности в данной области, наиболее эффективно использовать ресурсы и повышать осведомленность о риске стихийного бедствия?
 - Определены ли различные формы сотрудничества в рамках мероприятий по снижению риска стихийных бедствий, такие как техническая помощь, консультирование, оборудование и поставки и т.д., в соответствии с характером, ролью и работой различных участников в этой области?
 - Какие альтернативные средства коммуникации подготовлены, например, телефоны, радио, Интернет? Существуют ли различные варианты выбора в случае стихийного бедствия?
 -
-(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

Е. Оценка инструментов экстренного управления и системы раннего оповещения

F.1. Технологии наук о Земле широко используются в мероприятиях по снижению риска стихийных бедствий.

Географическая информационная система (ГИС) может применяться при всех типах стихийных бедствий для сбора различных видов данных. ГИС структурируется различными способами в разных странах, в зависимости от риска стихийных бедствий, которому они подвержены. Например, чтобы полностью понять краткосрочные и долгосрочные последствия наводнений и соответствующим образом спланировать действия, необходимо провести анализ сочетания данных о «метеорологии, топографии, характеристиках почвы, растительности, гидрологии, поселениях, инфраструктуре, транспорте, населении, социально-экономических и материальных ресурсах».⁵¹ Данные об этих аспектах, которые варьируются в области экстренного управления, легко обрабатываются с помощью ГИС и могут использоваться для анализа рисков и планирования действий.⁵²

F.2. Чтобы определить адекватность инструментов управления, используемых для достижения целей снижения риска стихийных бедствий, аудитор должен оценить следующее:

- Имеются ли у страны механизмы заблаговременного оповещения для предсказания бедствий, которые могут поразить страну в течение определенного периода?
- Предпринимаются ли регулярные оценки риска опасных явлений, уязвимости и риска стихийных бедствий на национальном и местном уровнях?
- Правильно ли документируются оценки риска и уязвимости для справочных и аудиторских целей?

⁵¹ Рего, Алоизиус Ж. (Rego, Aloysius J): Национальные информационные системы и сети экстренного управления: Азиатский обзор», 1.

⁵² См. в ISSAI 5540 руководство по использованию ГИС

- Какие данные используются для таких оценок, какие данные необходимы, какие меры введены для обеспечения качества используемой информации/данных, происходит ли обмен информацией между соответствующими организациями и может ли такой обмен осуществляться?
- Выполняется ли регулярный анализ экономической эффективности ряда мер снижения риска стихийных бедствий, и является ли такой анализ обязательным для планирования государственных инвестиций?
- Введена ли система мониторинга для определения масштаба потерь или разрушений после стихийного бедствия?
- Существует ли современная информационная система экстренного управления?
- Приспособлена ли существующая информационная система экстренного управления к анализу рисков и планированию для снижения риска и/или смягчения последствий стихийных бедствий?
- Содержит ли информационная система управления достаточный объем информации об опасных явлениях и рисках, чтобы определять на местном уровне, кто подвержен риску и кто уязвим?
- Разработал ли главный орган эффективные и адекватные инструменты регулирования работы местных органов власти для оценки рисков на их территориях в соответствии с национальной стратегией и политикой?
- Используется ли адекватная географическая информационная система? Для какой цели?
- Регулярно ли пересматривает ответственное главное агентство свои инструменты экстренного управления и меры по повышению их эффективности и результативности? Когда проводится такая оценка?
- Используются ли результаты такой оценки для принятия решений и совершенствования будущих инициатив по экстренному управлению?
- Приведенные ниже вопросы помогут аудитору (так же, как и планировщикам) оценить потребности в ГИС и ее использование в снижении риска стихийных бедствий:⁵³
 - ✓ Какие решения по планированию должны приниматься?
 - ✓ Какие решения предполагают использование картированной информации и информации, пригодной для отображения на карте?
 - ✓ Какой информацией невозможно эффективно управлять с помощью ручных методов?
 - ✓ Какие мероприятия по управлению информацией могут поддерживаться предлагаемой ГИС?

⁵³ Руководство для начинающих по экстренному управлению при стихийных бедствиях в рамках интегрированного планирования регионального развития, «Географические информационные системы в экстренном управлении при стихийных бедствиях», <http://www.oas.org/DSD/publications/Unit/oea66e/begin.htm#Contents>, (06 мая 2010 г.).

- ✓ Какой тип решений может быть поддержан ГИС?
- ✓ Подходит ли ГИС для анализа? Создаст ли она необходимые карты?
- ✓ До какой степени ГИС помогает достичь желаемых целей?
- При оценке приемлемости ГИС аудиторам могут помочь следующие вопросы:
 - ✓ Сопоставимы ли ее возможности с нуждами новых пользователей?
 - ✓ Способна ли внутренняя техническая экспертиза служить потребностям новых пользователей?
 - ✓ Каковы институциональные механизмы, помогающие должным образом использовать эту ГИС?
- При оценке надежности ГИС аудиторам могут помочь следующие вопросы:
 - ✓ Кто будет пользоваться информацией, созданной с помощью ГИС?
 - ✓ Что требуется для достижения желаемых результатов в плане необходимой информации, времени и обучения? Можно ли выполнить эти требования?
 - ✓ Достаточен ли бюджет и соответствует ли имеющийся персонал поставленным задачам?
 - ✓ Какие агентства участвуют в аналогичных проектах?
 - ✓ До какой степени ГИС поможет вызвать интерес других агентств и содействовать сотрудничеству?
- Подготовлены ли карты опасных явлений с учетом существующих планов природоохранных мероприятий, планов землепользования, проектов застройки и т.д.?
- Существуют ли особые инструменты, предназначенные для снижения рисков и смягчения последствий стихийных бедствий?
- Существуют ли соглашения о праве на использование кредита для закупки, получения, хранения, распределения поставок в рамках помощи в связи со стихийным бедствием?
-
-(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

F. Оценка учений и тренировок по подготовке к чрезвычайным ситуациям/информирования общественности о чрезвычайной ситуации

- F.1. Крупномасштабные стихийные бедствия, которые произошли в последние годы, способствовали лучшему пониманию и улучшению взаимоотношений между национальными и международными субъектами в области снижения риска стихийных бедствий. Они также способствовали повышению степени участия и осведомленности; оба этих аспекта важны для осуществления изменений в политике.
- F.2. Однако нет явного доказательства того, что повышенная общественная осведомленность преобразуется в общественную деятельность и повышение подотчетности. Представляется, что создание общественной осведомленности в целом не является частью национальных стратегических действий; скорее, оно является результатом отдельных проектов.

Значительная часть национальных и международных фондов, особенно предназначенных для практических занятий, обучения и обеспечения готовности сообществ, используются такими организациями, как НПО. Поэтому возможность дублирования этих мероприятий особенно высока. Чтобы дать всем заинтересованным лицам уверенность, аудитор должен тщательно изучить все обучающие мероприятия и кампании по повышению общественной осведомленности. Также следует оценивать, получили ли организации и люди в результате обучения необходимые знания и навыки, чтобы эффективно реагировать на различные виды стихийных бедствий и быстро восстанавливаться после них. В этих направлениях ВОА должны уделять особое внимание содействию общественной осведомленности.

F.3. Непосредственно после стихийного бедствия предоставление общественности и заинтересованным сторонам четкой и объективной информации о стихийном бедствии является критически важным. Поэтому необходимо определить и внедрить в кампании повышения общественной осведомленности эффективный механизм для передачи информации таким образом, чтобы она была понятной и ясной и не оставляла возможности для неправильной интерпретации или домыслов, а также для обеспечения двусторонней коммуникации. Это важный вопрос, который можно изучить при аудите снижения риска стихийных бедствий.

F.4. Чтобы оценить планирование и осуществление практических занятий по отработке действий в чрезвычайной ситуации, обучения и мероприятий по повышению общественной осведомленности, аудитор должен попытаться ответить на следующие вопросы:

- Содействует ли правительство повышению общественной осведомленности и образования и укреплению подготовленности сообществ в сфере снижения риска стихийных бедствий?
- Существуют ли планы обучения снижению риска стихийных бедствий для общественных кампаний и/или кампаний по просвещению общественности, нацеленных на повышение общественной осведомленности. Проводятся ли они в соответствии с планом?
- Планируются ли и реализуются ли в школах и местных сообществах образовательные программы и мероприятия по обучению снижению риска стихийных бедствий?
- Были ли разработаны требования к обучению и эффективные планы обучения и обновляются ли они надлежащим образом?
- Обеспечивают ли программы организации и людей необходимыми знаниями и навыками по эффективному реагированию и быстрому восстановлению при различных видах стихийных бедствий?
- Осуществлены ли на местном уровне рассмотрение, распространение и отражение в учениях по отработке действий в чрезвычайных ситуациях более практических вопросов, таких как зоны/пути эвакуации и возможные укрытия?
- Четко ли определена и возложена на соответствующее агентство, департамент или лицо ответственность за разработку и проведение практических занятий по отработке действий в чрезвычайных ситуациях и обучения?

- Проводятся ли местные тренировки и имитационные упражнения на всех уровнях власти?
- Осуществляются ли на национальном и местном уровнях, включая городской уровень, обучающие/практические занятия по отработке действий в чрезвычайной ситуации, и контролируются ли они уполномоченным органом/агентством?
- Обеспечивается ли отсутствие ненужного дублирования или параллелизма функций и мероприятий?
- Существуют ли какие-либо специальные программы обучающих/практических занятий по отработке действий в чрезвычайной ситуации для особо уязвимых людей (пациенты больницы, учащиеся школ, работники государственного/частного сектора, размещенные в высоких зданиях/ветхих зданиях, люди, живущие в низменных местностях или на берегах рек)?
- Участвуют ли различные местные подразделения (пожарные отделения, полиция и больницы), организации, работающие в сообществах, Красный крест/Красный полумесяц, СМИ и местный бизнес в обучающих/практических занятиях по отработке действий в чрезвычайной ситуации?
- Участвует ли правительство в повышении потенциала путем направления должностных лиц в другие более развитые страны в целях обучения наиболее эффективным методам отработки экстренных действий во время стихийного бедствия?
- Создан ли механизм коммуникаций и внедрен ли он в сообществе?
-
-(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

G. Оценка управления аварийными фондами и грантами

G.1. Социально-экономические издержки в результате стихийных бедствий сильно различаются, и их трудно оценить в глобальном масштабе. Самыми дорогими стихийными бедствиями в чисто финансово-экономическом плане являются наводнения, землетрясения и ураганы. Меры предосторожности, принимаемые перед бедствиями, уменьшают разрушения и экономические последствия. Менее развитым странам с ограниченной диверсификацией экономики и плохой инфраструктурой нужны при подготовке к стихийному бедствию преимущественно зарубежные фонды. И наоборот, в странах с развитой экономикой, правительства, сообщества и отдельные люди имеют больше возможностей справиться с ситуацией. Однако бедствия отрицательно сказываются на всех экономических системах и обществах, будь то развитые или развивающиеся страны. Поэтому национальные и зарубежные фонды, выделенные на снижение риска стихийных бедствий, должны использоваться экономично, эффективно и результативно.

G.2. По этой причине международная политика в отношении экстренного управления стала уделять больше внимания снижению риска стихийных бедствий. Финансовые процедуры, разработанные в соответствии с ранее существовавшей политикой, в рамках которой большие ресурсы выделялись на оказание помощи после стихийного бедствия и

деятельность по восстановлению, нуждаются в пересмотре в соответствии с новой меняющейся политикой. Процессы закупок и поступления средств должны быть четко определены и протестированы заранее. Они также должны быть спланированы достаточно гибко, чтобы приспособиться к неожиданным событиям в возникшей после стихийного бедствия ситуации. Спецификации услуг и товаров, которые могут поставяться в чрезвычайных обстоятельствах, должны быть определены заранее, чтобы избежать низкого качества как услуг, так и поставленных товаров, которое часто наблюдается после стихийных бедствий. Аудитор должен уделять особое внимание тому, были ли финансовые процессы пересмотрены наряду с новой политикой.

G.3. Чтобы содействовать повышению экономичности, эффективности и результативности в данной области, аудитор должен тщательно изучить стоимость всех проектов/инвестиций. В этой связи он должен рассмотреть следующее:

- если ли необходимость в подготовке плана действий на случай стихийного бедствия и вспомогательных планов с учетом реалистичной сметы расходов.
- должны ли проекты, которые подлежат реализации в рамках планов, определяться посредством таких методов, как анализ рентабельности.

G.4. Мероприятия по снижению риска стихийных бедствий, особенно такие, как мероприятия по укреплению и реконструкции объектов/преобразование городов, могут длиться в течение нескольких лет. Осуществимость проектов/инвестиций в области снижения риска стихийных бедствий должна оцениваться следующим образом:

- Необходимо осуществлять планирование ресурсов и разрабатывать модели будущего финансирования.
- С учетом высокой стоимости инвестиций, например, в ГИС, и их обслуживания, необходимо искать дополнительные источники финансирования.

G.5. Чтобы предотвратить ненужные инвестиции в данной области и использовать ресурсы эффективно, следует создать механизм контроля над физической и финансовой реализацией мероприятий, проектов и инвестиций. Это должно помочь ответственным лицам своевременно принимать корректирующие решения.

G.6. Чтобы оценивать адекватность средств и управление средствами, выделенными на мероприятия по снижению риска стихийных бедствий, аудитор должен ответить на следующие вопросы:

- Обладает ли центральное правительство и/или орган, ответственный за снижение риска стихийных бедствий, полным представлением о средствах, полученных и/или выделенных на мероприятия по снижению риска стихийных бедствий всеми соответствующими органами?
- Из каких источников выделяются средства на снижение риска стихийных бедствий? (Государственные учреждения, люди/сообщества, организации/частные компании, иностранные правительства, иностранные и местные неправительственные организации НПО, международные институты/доноры, международные финансовые учреждения и т.д.)
- Кем используются фонды из этих источников?

- Существуют ли в стране конкретные законы или процедуры, регулирующие выделение и использование фондов для Национального плана действий на случай стихийного бедствия, и соблюдаются ли они?
- Как влияет политика снижения риска стихийных бедствий центрального правительства и местных органов власти на распределение фондов и отбор проектов, получающих фонды?
- Осуществляет ли центральное правительство целевые бюджетные ассигнования местным правительствам/органам власти и агентствам по реализации «первого эшелона»?
- Отчетливо ли определены процессы получения, управления, расходования и учета фондов помощи в связи со стихийным бедствием для каждого из различных каналов направления фондов, например, правительственные фонды и национальные и иностранные пожертвования?
- Установлена ли периодическая отчетность о распределении фондов помощи в связи со стихийным бедствием и их использование агентствами-получателями?
- Существует ли агентство, отвечающее за подготовку консолидированного годового отчета, отражающего общую сумму фондов, выделенных всем агентствам-получателям и использованных ими?
- Осуществляется ли надлежащее занесение в книги пожертвований из частных источников, предназначенных для снижения риска стихийных бедствий, их регистрация и использование для тех целей, на которые они были пожертвованы?
- Были ли разработаны эффективные административные процессы использования и обработки грантов? (Хотя, в принципе, административные процедуры выделения и использования государственных средств должны обеспечивать своевременность, в случае экстренных мероприятий по снижению риска стихийных бедствий их может оказаться недостаточно. Поэтому следует ввести особые административные меры, допускающие максимум гибкости.)
- Остатки грантов возвращаются донорам, используются для других целей или переводятся в национальное казначейство?
- Выполняются ли требования доноров по отчетности, и вовремя ли представляются отчеты?
- Укладывается ли выполнение проектов/программ по снижению риска стихийных бедствий в сроки и в бюджет?
- Какая степень гибкости допустима для использования выделенных на другие цели фондов в рамках местных и национального бюджетов в случае чрезвычайной ситуации/подготовки к неминуемым катастрофическим событиям?
- Использует ли правительство анализ рентабельности и другие аналогичные анализы для определения реалистичных альтернатив?

- Какие инвестиции в ослабление последствий стихийных бедствий можно было бы сделать с пользой?
- Существует ли стратегический запас товаров для помощи в связи со стихийным бедствием?
-
.....(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)

Н. Оценка адекватности мер по повышению выносливости городских территорий и снижению риска жизни в городах

Н.1. Население Земли проживает преимущественно в городах или городских центрах. Некоторые быстро растущие города строились недостаточно хорошо, и ухудшение городской экологии, растущие неофициальные поселения и несостоятельная инфраструктура и сфера обслуживания представляют значительные риски в случае стихийного бедствия. Все больше людей селятся в местностях, подверженных стихийным бедствиям. Поэтому конструкции, способные противостоять силе сейсмических толчков, наводнению или вулканическому пеплу и т.п., и продуманная городская планировка для добротного построенных городов имеют первостепенное значение для местностей, подверженных стихийным бедствиям.

Н.2. В городских поселениях аудитор должен рассматривать ключевые риски, чтобы иметь возможность оценить местные мероприятия по снижению риска стихийных бедствий и произвести продуманную выборку. Ниже перечислены наиболее значительные факторы риска:

- Растущее городское население и увеличивающаяся плотность населения. Высокая плотность населения является существенным фактором риска при невысоком качестве жилищного строительства, инфраструктуры и услуг.
- Слабое городское управление. В случае слабого городского управления местные власти не способны обеспечить инфраструктуру, услуги или безопасную территориальную застройку. Слабая местная власть с ограниченными ресурсами, которой не хватает возможностей инвестирования и компетентности и которая не занимается планированием на основе участия и стратегическим городским и территориальным планированием в интересах граждан с низкими доходами в неофициальных поселениях, не справится с проблемой жизнестойкости и усилит уязвимость значительной части городского населения.
- Незапланированное развитие городов. Во многих быстрорастущих городах расширение городской территории происходит преимущественно без соблюдения официальных законодательно утвержденных строительных норм, правил землепользования и операций с земельными участками. Существующие инструменты планирования зачастую нереалистичны. В такой ситуации аудитор должен сосредоточиться на требованиях устойчивого развития городов. Устойчивое развитие городов требует комплексных шагов по управлению рисками и планированию действий в чрезвычайных ситуациях. Оно также требует обязательного выполнения градостроительных требований и строительных норм на основе реалистичных стандартов, при

этом особое внимание должно обращать на потребности наиболее уязвимых слоев населения.

- Нехватка доступной земли для граждан с низкими доходами. Большая часть городской бедноты более подвержена опасностям в силу плохих условий жизни в перенаселенных районах, низкой способности зданий выдерживать сейсмические толчки, узких дорог, ограничивающих доступ к экстренной помощи, ограниченного водоснабжения и имеющих ненадлежащее состояние электроустановок, в которых легко возникают пожары. Такие сведения о возможностях и ситуации малообеспеченных граждан являются решающими при оценке социально-экономических последствий преобразования городов и структуры альтернативных финансовых моделей.
- Строительство, не соответствующее требованиям. Строительные нормы и правила во многих странах устанавливают минимальные стандарты безопасности и устойчивости к опасным природным явлениям. Методы строительства и контроль над соблюдением этих правил очень важны, поскольку сокращение расходов, отсутствие или искажение стимулов и коррупция являются основными причинами обрушения даже хорошо спроектированных зданий. Во многих странах большинство горожан ютятся в неофициальных поселениях и незаконных или неправильно спроектированных конструкциях. Существуют ли условия для надлежащих инвестиций в безопасные строения или улучшение зданий?
- Модернизация ключевых объектов инфраструктуры и городских зданий – минимальное требование устойчивого развития и жизнестойкости городов. Безопасные школы и больницы обеспечат необходимый кров и обслуживание. Ливневая канализация снизит опасность наводнений и оползней, причем с низкими затратами.
- Концентрация экономических объектов. Экономические объекты, как правило, сосредоточены в крупных городах. Стихийные бедствия в таких городах могут иметь опустошительные последствия для местной и национальной экономики⁵⁴.

Н.3. Аудиторы должны планировать и проводить аудиторские проверки с учетом этих факторов риска. В данных обстоятельствах особое внимание следует уделять оценке городского планирования и его реализации. Продуманное городское планирование должно составлять основу решений и мероприятий, направленных на повышение жизнестойкости городских территорий.

Н.4. Чтобы оценить адекватность шагов, предпринятых для повышения жизнестойкости городских территорий/городов, аудитор должен изучить следующие вопросы:

Общие аспекты

- Каковы главные риски стихийных бедствий для городских территорий, являющихся объектом аудита?

⁵⁴ МСУОБ: «Мой город готовится» и «Местные власти и снижение риска стихийных бедствий».

- Какие мероприятия запланированы и реализованы местными властями для повышения безопасности городов с учетом таких рисков стихийных бедствий?
- Существует ли компетентный и подотчетный местный орган, который обеспечивает устойчивое городское развитие с участием всех заинтересованных сторон?

Городское планирование/Планы застройки и их реализация

- Применялся ли подход, учитывающий риск стихийных бедствий, при разработке планов городского развития/планов застройки?
- Разрабатывались ли планы застройки на основе отчетов геологических изысканий?
- Пересматривались ли планы застройки после подготовки отчетов геологических изысканий?
- Разрабатывались ли планы городского развития на основе участия групп граждан и гражданского общества?

Мероприятия по укреплению и реконструкции зданий/преобразованию городов

- Изучалась ли устойчивость к стихийным бедствиям существующих зданий и общей инфраструктуры на всех городских территориях, подверженных риску стихийных бедствий, в соответствии с задачей снижения риска стихийных бедствий?
- Определены ли критерии принятия решений по укреплению и реконструкции объектов?
- Приняты ли меры в отношении лицензированных и нелицензированных зданий, построенных ранее в зонах, объявленных непригодными для строительства?
- Определены ли приоритеты и долгосрочные и краткосрочные стратегии/программы/планы по повышению устойчивости городских территорий к стихийным бедствиям?
- Были ли внесены какие-либо усовершенствования в программы/проекты по повышению устойчивости существующих зданий к стихийным бедствиям, укреплению их в случае необходимости или осуществлению преобразования городов?
- Оценивается ли безопасность общественных зданий, таких как школы и объекты здравоохранения, и модернизируются ли они в случае необходимости?
- Соответствует ли законодательная база мерам по укреплению и реконструкции объектов и проектам преобразования городов?
- Существуют ли какие-либо исследования и инвестиции, касающиеся ключевых объектов инфраструктуры, которые снижают риск, например, ливневой канализации?

- Были ли выделены необходимые ресурсы? Подготовлен ли финансовый план в соответствии со стратегией/программой/планами действий?
- Каков характер этих финансовых ресурсов (национальное правительство/местные органы власти, другое)? Имеет ли ВОА аудиторские полномочия для проверки всех ресурсов?
- Выделяют ли национальное правительство и/или местные власти бюджет на снижение риска стихийных бедствий, чтобы предоставлять поощрения домовладельцам, малообеспеченным семьям, сообществам, компаниям и государственному сектору за инвестиции в снижение рисков, с которыми они сталкиваются?
- Были ли разработаны какие-либо финансовые модели преобразования городов, учитывающие интересы малоимущих граждан? Оценивались ли какие-либо альтернативы?
-
.....(Пожалуйста, добавьте ваши собственные вопросы)