

ISSAI 5520

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

INTOSAI



*Аудит помощи при  
стихийном бедствии*

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](mailto: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](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

## Содержание

Предисловие *(отдельный документ)*

### Часть 1: Стихийное бедствие и экстренное управление

1	История вопроса.....	5
2	Цель, рамки и структура .....	6
3	Определение терминов.....	8

### Часть 2: Помощь при стихийном бедствии

4	Определение помощи при стихийном бедствии .....	15
5	Роли и обязанности .....	16
6	Характеристики помощи при стихийном бедствии, рассматриваемые аудиторами .....	18
7	Факторы риска различных мероприятий по оказанию помощи в связи со стихийным бедствием .....	20

### Часть 3: Полезный опыт и примеры аудита помощи при стихийном бедствии

8	Подготовка аудита.....	27
9	Сотрудничество между аудиторами, проверяющими помощь при стихийном бедствии.....	29
10	Сбор данных и информации .....	31
11	Выбор тем аудита .....	33
12	Виды аудита.....	40
13	Финансовый аудит и помощь при стихийном бедствии.....	41
14	Аудит эффективности и помощь при стихийном бедствии .....	42
15	Аудит соответствия и помощь при стихийном бедствии .....	45
16	Отчетность по результатам аудита помощи при стихийном бедствии.....	47
17	Инструменты аудита помощи при стихийном бедствии .....	48

Приложения *(отдельный документ)*

1. Характеристики стихийного бедствия
2. Стратегия аудита управления помощи при стихийном бедствии, основанная на оценке рисков
3. Матрица планирования аудита
4. Пример руководства по аудиту помощи при стихийном бедствии для аудиторов частного сектора
5. Примеры аудитов помощи при стихийном бедствии
6. Финансовый аудит экстренных мер после землетрясения в Писко, Перу
7. Финансовый аудит реабилитации и реконструкции после землетрясения в уезде Вэньчуань, Китай
8. Аудит эффективности реабилитации и реконструкции после Великого восточно-японского землетрясения
9. Аудит эффективности ликвидации последствий цунами в Юго-Восточной Азии Европейской комиссией
10. Аудит эффективности мер по оказанию чрезвычайной помощи и реабилитации после цунами в 2004 году

- 11. Аудит эффективности оказания помощи в связи с последствиями урагана «Катрина»**
- 12. Аудит соответствия мер по оказанию экстренной помощи, реабилитации и реконструкции в связи со стихийным бедствием**
- 13. Сокращения и аббревиатуры**
- 14. Глоссарий**
- 15. Ссылки и библиография**

## Часть 1: Стихийное бедствие и экстренное управление

### 1 История вопроса

- 1.1 Стихийное бедствие может случиться в любой части света в любое время. Причины стихийных бедствий могут быть естественными (например, наводнения) или техногенными (например, ядерные аварии), или же и теми, и другими одновременно. Стихийные бедствия могут возникнуть внезапно (например, землетрясения) или развиваться постепенно (например, засухи). Независимо от причины, последствия стихийного бедствия для людей и экономики могут быть значительными.
- 1.2 С 2001 года среднегодовая численность умерших от бедствий составляет 106 891 человек и среднегодовое число зарегистрированных жертв - 232 миллионов человек.<sup>1</sup> Общее число жертв, как правило, выше всего в Азии. Тем не менее, в 2011 году африканские страны попали в десятку стран, где число жертв стихийных бедствий по отношению к общей численности населения было самым высоким.<sup>2</sup> В 2011 году был зафиксирован самый высокий экономический ущерб, который, по оценкам, составил 366,1 миллиардов долларов США. Во многом это было связано с Великим восточнояпонским землетрясением, но отражает все возрастающее число стихийных бедствий в странах с высоким и средним уровнями доходов.<sup>3</sup> По оценкам Организации Объединенных Наций, в первые 12 лет двадцать первого века одни стихийные бедствия унесли 1,1 млн. жизней и причинили экономический ущерб в 1,3 трлн. долларов США.<sup>4</sup>
- 1.3 В чрезвычайной ситуации люди, сообщества, правительства и международные организации действуют очень быстро. Помощь оперативно направляется в области, потерпевшие бедствие. Акцент делается на спасение жизней, борьбу с бедностью и лишениями, а также на поддержание человеческого достоинства. В процессе осуществления мер по реагированию на чрезвычайные ситуации, оказания экстренной помощи, во время фазы реабилитации и реконструкции после стихийных бедствий должен быть сохранен порядок и ситуация должна быть нормализована. Высшие органы аудита должны внести существенный вклад в обеспечение подотчетности правительств и других лиц, занимающихся управлением помощью в связи со стихийными бедствиями, перед парламентами и гражданами за использование ресурсов. Вопрос о подотчетности имеет основополагающее значение для легитимности государства и дальнейшего функционирования политической системы. Недавно это было признано, например, в повестке дня необходимых преобразований

1 Центр исследований по эпидемиологии бедствий, Годовой статистический обзор бедствий, 2011 г., страница 23. [http://cred.be/sites/default/files/2012.07.05.ADSR 2011.pdf](http://cred.be/sites/default/files/2012.07.05.ADSR%202011.pdf)

2 там же, стр. 13

3 там же, стр. 1

4 <http://www.flickr.com/photos/isdr/6853316682/in/set-72157628015380393/>

Межведомственного постоянного комитета.<sup>5</sup> ИНТОСАИ является частью всемирного движения по укреплению прозрачности и подотчетности.

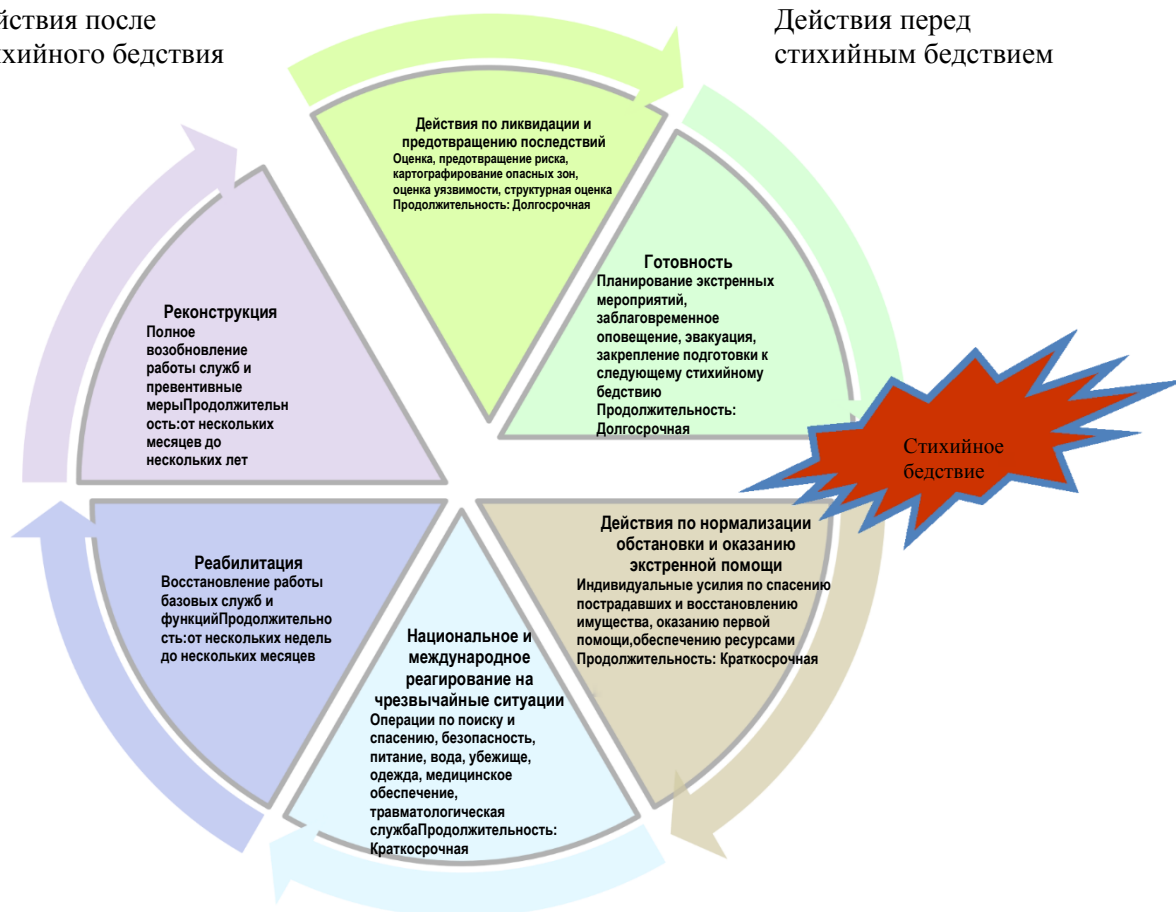
## 2 Цель, рамки и структура

2.1 Серия 5500 стандартов ISSAI включает в себя три стандарта по аудиту различных частей цикла управления стихийными бедствиями. Этап обеспечения готовности к стихийному бедствию описывается в ISSAI 5510. ISSAI 5520 и 5530 охватывают этап ликвидации последствий стихийного бедствия (нормализация ситуации и спасательные работы, чрезвычайное реагирование на национальном и международном уровнях, реабилитация и реконструкция). ISSAI 5520 рассматривает аудит всего последующего стихийному бедствию этапа, в то время как ISSAI 5530 фокусируются на учете повышенного риска мошенничества и коррупции в период аварийной фазы после стихийного бедствия. Цикл управления бедствием, изображенный на рисунке 1, делит меры по оказанию помощи в связи со стихийным бедствием, на 6 частей. Две из них относятся к предупредительным и подготовительным мерам, которые могут быть предприняты правительством до возникновения возможного стихийного бедствия. Остальные четыре части описывают меры, которые должны быть предприняты после возникновения стихийного бедствия.

### Рисунок 1. Цикл управления бедствием и этапы «перед» и «после» бедствия

Действия после  
стихийного бедствия

Действия перед  
стихийным бедствием



Источник: Подготовлено ВОА Индонезии для Рабочей группы по подотчетности и аудиту помощи при стихийном бедствии

- 2.2 Этап ликвидации последствий стихийного бедствия начинается сразу после возникновения стихийного бедствия или объявления чрезвычайного положения. Сначала все внимание направляется на действия по нормализации обстановки и оказанию экстренной помощи. Далее предпринимаются действия по реабилитации и реконструкции. Деятельность, которая требует помощи в связи со стихийным бедствием, может длиться всего несколько дней, если материальный и экономический ущерб не так велик, и основной упор делается на нормализацию обстановки и оказание экстренной помощи, или многие месяцы и даже года в случаях, когда необходима значительная работа по реконструкции.
- 2.3 Стандарты ISSAI серии 5500 о помощи при стихийном бедствии сосредотачиваются на стихийных бедствиях, хотя приведенные в них руководства и передовые методы могут быть применены равным образом к стихийным бедствиям, вызванным деятельностью человека. Стандарты ISSAI были подготовлены для аудиторов ВОА, но могут быть также использованы другими заинтересованными сторонами, имеющими отношение к оказанию помощи в связи со стихийными бедствиями. ISSAI 5520 не является обязательным для ВОА, и его не следует использовать как отдельное руководство. Этот стандарт должен быть использован как

дополнение к стандартам ISSAI 3-го и 4-го уровней, которые опубликованы ИНТОСАИ и доступны на сайте Комитета профессиональных стандартов.<sup>6</sup>

- 2.4 В ISSAI 5520 представлены примеры проведения аудита помощи при стихийном бедствии,<sup>7</sup> а также примерное руководство для аудиторов частного сектора, задействованных в аудите помощи при стихийном бедствии (Приложение 4). ISSAI 5520 имеет следующую структуру:

**Часть 1** дает определение стихийного бедствия и различных фаз управления стихийным бедствием.

**Часть 2** дает определение помощи при стихийном бедствии, ключевых игроков и характеристики помощи при стихийном бедствии бедствий, а также разрабатывает матрицу ключевых тем и рисков при управлении помощью при стихийном бедствии.

**Часть 3** посвящена аспектам аудиторского процесса, которые проиллюстрированы примерами из опыта ВОА, проводившими аудит помощи при стихийном бедствии: сотрудничеству между аудиторами, сбору информации и данных, подбору тем аудита, финансовому аудиту, аудиту эффективности и аудиту соответствия помощи при стихийном бедствии, аудиторской отчетности о помощи при стихийном бедствии, и инструментам для аудита помощи при стихийном бедствии.

### 3 Определение терминов

- 3.1 Международная стратегия уменьшения опасности стихийных бедствий ООН определяет **стихийное бедствие** следующим образом:

«Серьезное нарушение функционирования сообщества или общества, влекущее за собой масштабные человеческие, материальные, экономические или экологические потери, которые превышают возможности пострадавшего сообщества или общества справиться с ними при помощи своих собственных ресурсов».<sup>8</sup>

- 3.2 Стихийные бедствия имеют разные характеристики в зависимости от ряда факторов.

- *Заблаговременность предупреждения* - за какой промежуток времени люди, находящиеся в зоне риска, предупреждаются о стихийном бедствии.
- *Величина воздействия* - степень людских потерь, ущерба для инфраструктуры и зданий, нарушения социальной структуры и основных функций сообщества.

<sup>6</sup> [www.issai.org](http://www.issai.org)

<sup>7</sup> ВОА Индонезии провел исследование и целью сбора примеров, а также параллельный аудит, в ходе которого тестировался стандарт ISSAI 5510. Другими участниками параллельного аудита были ВОА Индии, Пакистана и Турции. См. окончательный отчет WG AADA.

<sup>8</sup> <http://www.unisdr.org/files/7817UNISDRTerminologyEnglish.pdf>



- *Географический масштаб воздействия* - географические объекты, подпадающие под определение зоны бедствия. Опасные природные явления, не угрожающие человеку, - как, например, оползень в ненаселенной области, - не подпадают под определение стихийного бедствия, а эта зона - под определение зоны бедствия.
- *Продолжительность воздействия* - период (короткий или длительный), в течение которого ощущаются последствия стихийного бедствия.
- *Стремительность наступления* - период, в течение которого в данной местности наступает стихийное бедствие. Например, наводнение может поразить стремительно, в то время как при извержении вулкана или засухе последствия могут проявиться через более длительный промежуток времени.

### 3.3 Стихийные бедствия имеют ряд последствий.<sup>9</sup>

- *Нарушение* нормального образа жизни. Такое нарушение, как правило, серьезно, а также может быть внезапным, неожиданным и широко распространенным.
- *Воздействие на человека* - потеря жизни, травмы, особо затруднительные обстоятельства и неблагоприятное воздействие на здоровье.
- *Воздействие на социальную и материальную структуры*, например, уничтожение или повреждение государственных систем, зданий, коммуникаций и основных услуг.
- *Потребности сообщества*, например, в жилье, питании, одежде, медицинской помощи и социальном обеспечении.

### 3.4 Для включения в Международную базу данных по бедствиям (EM-DAT), работа которой поддерживается Исследовательским центром по эпидемиологии бедствий(CRED), стихийное бедствие должно соответствовать хотя бы одному из следующих критериев:<sup>10</sup>

- зафиксировано 10 или более смертей;
- зафиксировано 100 или более пострадавших;
- объявлено чрезвычайное положение;
- поступил запрос на международную помощь.

### 3.5 Причины стихийных бедствий могут иметь природный, техногенный, или же смешанный характер. Стихийные бедствия могут возникнуть в результате геофизических, гидрологических явлений, явлений, связанных с

9 В. Ник Картер Экстренное управление: Руководство по экстренному управлению. Манила: ADB. 1991.

10 <http://www.emdat.be/>

климатом, а также в результате метеорологических или биологических явлений. Техногенными или антропогенными катастрофами называются события, вызванные деятельностью человека и происходящие в населенных пунктах или в их вблизи, которые могут привести к ухудшению состояния окружающей среды, загрязнению и авариям. Азиатский банк развития (АБР) делит бедствия на 11 видов: землетрясения, извержения вулкана, цунами, тропические циклоны (тайфун, ураган), наводнения, оползни, лесные пожары, засухи, эпидемии, крупные аварии и гражданские беспорядки. Характеристики различных типов стихийных бедствий, меры по их ликвидации и проблемные вопросы рассматриваются в Приложении 1.

3.6 Международная федерация обществ красного креста и красного полумесяца (МФОКК и КП) определяет экстренное управление как:

«организация и управление ресурсами и сферами ответственности при работе со всеми гуманитарными аспектами чрезвычайной ситуации, в частности, в области обеспечения готовности, реагирования и нормализации обстановки в целях ослабления воздействия стихийного бедствия. Основное внимание при экстренном управлении уделяется тому, чтобы уменьшить или избежать потери, вызванные стихийными бедствиями, обеспечить оперативную помощь пострадавшим, а также добиться быстрого и эффективного восстановления».<sup>11</sup>

В то время как страны определяют свою собственную политику экстренного управления с тем, чтобы обеспечить принятие и осуществление адекватных мер по ликвидации последствий, экстренное управление также подразумевает общую ответственность правительства, частного сектора и гражданского общества. Эффективная координация между этими различными субъектами является необходимым условием для успешного экстренного управления.

3.7 Цикл экстренного управления, проиллюстрированный на рисунке 1, включает этап обеспечения готовности к стихийному бедствию и этап ликвидации последствий стихийного бедствия. На практике, между этими этапами нет четкого разделения, и деятельность в рамках экстренного управления осуществляется на различных этапах по мере необходимости, таким образом и в таких масштабах, в каких это необходимо ввиду ущерба, понесенного населением. Например, мероприятия по реабилитации могут продолжаться в чрезвычайных обстоятельствах месяцы спустя возникновения стихийного бедствия, а деятельность по обеспечению готовности к стихийным бедствиям может начаться сразу же после возникновения стихийного бедствия с тем, чтобы сразу же учесть этот опыт.

3.8 Целью деятельности по обеспечению готовности к стихийным бедствиям является сокращение возможных человеческих жертв и ущерба имуществу в

11 [www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm\\_cycle.html](http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html)

случае стихийного бедствия, а также разработка планов на бытовом уровне и уровне сообщества. Такая деятельность подразумевает предотвращение рисков, которые могут привести к стихийному бедствию, или же сокращение последствий стихийных бедствий после их возникновения. Эти меры могут быть структурными, как, например, возведение сооружений для защиты от наводнений или укрепление ветхих зданий и объектов инфраструктуры, или неструктурными, как принятие законодательных норм, планирование землепользования (например, обозначение земель второстепенной важности, в частности, парков, которые могут быть использованы в качестве зоны затопления) и страхование.

3.9 Другие меры на этапе обеспечения готовности к стихийному бедствию включают разработку планов действий в случае стихийного бедствия, например:

- подготовка планов действий и передача информации по ним;
- разработка межведомственного координационного механизма и создание цепи инстанций, которые будут нести ответственность за соответствующие структуры на этапе ликвидации последствий стихийного бедствия;
- проведение технического обслуживания и подготовка ресурсов аварийных служб и персонала;
- разработка и тестирование методов оповещения о чрезвычайной ситуации;
- поддержание на должном уровне материалов и оборудования, необходимых для сооружения временных укрытий, а также
- разработка планов эвакуации.<sup>12</sup>

3.10 В последние годы некоторые ВОА сами испытали серьезную дестабилизацию после стихийного бедствия. На фоне последствий стихийного бедствия 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.<sup>13</sup> Учитывая потенциальное влияние стихийных бедствий, для ВОА важно заранее планировать и проводить организационную работу, которая поможет ему как можно скорее восстановиться и начать функционировать. По этой причине ВОА, особенно те, которые расположены в регионах, подверженных стихийным бедствиям, должны разрабатывать свои собственные бизнес-планы бесперебойной

<sup>12</sup> Более подробная информация по снижению риска бедствий приводится в ISSAI 5510.

<sup>13</sup> См. отчет Новой Зеландии «Аудит в трудные времена» по результатам аудита после землетрясений в Кентерберги в 2010 и 2011 гг.  
<http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

работы. Комитет по развитию потенциала ИНТОСАИ разработал руководство по обеспечению бесперебойности работы в помощь ВОА.<sup>14</sup>

- 3.11 При наступлении стихийного бедствия необходимо предпринять срочные меры по обеспечению потребностей пострадавших и минимизации потерь. **Этап ликвидации последствий стихийного бедствия** предусматривает срочные меры по **нормализации обстановки, оказанию чрезвычайной помощи и начальной реабилитации**. Этот тип реагирования зависит от потребностей пострадавших людей и может включать в себя спасение, оказание медицинской помощи, предоставление воды, пищи и средств связи. Эти мероприятия в основном направлены на спасение жизней, защиту имущества и ликвидацию непосредственных нарушений, ущерба и других последствий стихийного бедствия. Они могут продолжаться в течение всего нескольких часов или дней после стихийного бедствия до нескольких месяцев, в зависимости от характера и степени стихийного бедствия и от того, насколько пострадавший регион и его население были готовы к возможному стихийному бедствию.
- 3.12 После того, как чрезвычайное положение снимается, деятельность сосредотачивается на реабилитации пострадавшего населения или восстановлении и реконструкции зоны бедствия. **Реабилитация** является кратко- и среднесрочной деятельностью и включает в себя помощь жертвам стихийного бедствия и восстановлению основных сооружений. Действия по экстренной, начальной реабилитации начинаются во время чрезвычайного положения. **Реконструкция** имеет долгосрочную цель восстановление условий жизни до уровня, равного или лучше, чем до того, как произошло стихийное бедствие. Неизбежно происходит дублирование мер, которые могут быть классифицированы как реабилитация или реконструкция. Меры по реабилитации и реконструкции направлены на восстановление разрушенной собственности, ремонт других необходимых объектов инфраструктуры и восстановление функционирования местной экономики.
- 3.13 ISSAI 5520 рассматривает меры по нормализации обстановки и оказание экстренной помощи на этапе ликвидации последствий стихийного бедствия. Меры по реабилитации и реконструкции приведены в таблице 1.<sup>15</sup> Аудиторы этапа ликвидации последствий стихийных бедствий должны руководствоваться ISSAI 5510.<sup>16</sup>

**Таблица 1: Действия после стихийного бедствия: Экстренные (нормализация обстановки и оказание помощи) и не экстренные (реабилитация и реконструкция)**

14 <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

15 Таблица подготовлена ВОА Нидерландов и Индонезии

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

	<b>Действия по нормализации обстановки и оказанию экстренной помощи</b>	<b>Реабилитация</b>	<b>Реконструкция</b>
Время/Период	<i>Незамедлительно</i> Непосредственно после возникновения стихийного бедствия Обычно от нескольких дней до трех месяцев после возникновения стихийного бедствия	<i>Краткосрочная перспектива</i> До одного года после завершения критического периода	<i>Средне- и долгосрочная перспектива</i> От 5 лет и более после завершения этапа реабилитации
Задача	Спасание жизней	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Помощь потерпевшим</li> <li>• Возведение основных коммунальных сооружений (на минимальном уровне)</li> </ul>	Восстановление условий для жизни
Цель	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поиск и спасание потерпевших</li> <li>• Захоронение погибших</li> <li>• Обеспечение провизией и питьевой водой</li> <li>• Экстренная медицинская помощь</li> <li>• Обеспечение основных бытовых удобств</li> <li>• Поставка материалов в зоны бедствия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оказание помощи больным и раненым</li> <li>• Предотвращение вспышек холеры, малярии и других инфекционных заболеваний.</li> <li>• Восстановление: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Основных объектов инфраструктуры и коммунальных сооружений</li> <li>• Экономических объектов</li> <li>• Объектов травматологических служб</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сооружение временного жилья</li> <li>• Развитие экономических секторов (производство, торговля, банковский сектор)</li> <li>• Восстановление общественной инфраструктуры (транспортные и телекоммуникационные системы)</li> </ul>
Примеры	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экстренная медицинская помощь по обеспечению провизией</li> <li>• Экстренная помощь при стихийном бедствии</li> <li>• Обеспечение основных потребностей беженцев</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение медицинскими расходными материалами и медикаментами</li> <li>• Сооружение временных жилищ и обеспечение санитарных условий</li> <li>• Обеспечение доступа к зоне бедствия для предоставления помощи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Восстановление социальных / культурных систем</li> <li>• Восстановление кадрового потенциала</li> <li>• Восстановление жилья, школ, больниц, санитарных систем</li> </ul>

	<b>Действия по нормализации обстановки и оказанию экстренной помощи</b>	<b>Реабилитация</b>	<b>Реконструкция</b>
<b>Ответственный</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правительство</li> <li>• Доноры</li> <li>• НПО / МНПО</li> <li>• Другие стороны</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правительство</li> <li>• Меньшая, но все же значительная роль: доноры, НПО/МНПО и другие стороны</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правительство</li> <li>• Меньшая, но все же значительная роль: доноры, НПО/МНПО и другие стороны</li> </ul>

## Часть 2: Помощь при стихийном бедствии

### 4 Определение помощи при стихийном бедствии

#### 4.1 ООН определяет **помощь при стихийном бедствии** как:

«Помощь, предоставляемая людям, ставшими жертвами стихийного бедствия или конфликта, чтобы они имели возможность удовлетворить свои базовые потребности и права». <sup>17</sup> Помощь, выделенная на ликвидацию стихийных бедствий, предоставляется жертвам стихийных бедствий, которые не получают достаточный объем помощи от местного сообщества или местных властей. Помощь в связи со стихийным бедствием является, в основном, гуманитарной помощью, предназначенной для спасения жизней, облегчения страданий и защиты человеческого достоинства. Она также может включать негуманитарную помощь (например, защиту дикой природы). Организация «Всемирная гуманитарная помощь» определяет **гуманитарную помощь** как «помощь и деятельность, предназначенные для спасения жизней, облегчения страданий и защиты человеческого достоинства непосредственно после наступления чрезвычайной ситуации». <sup>18</sup> Комитет содействия развитию ОЭСР сообщает, что в 2009 году гуманитарная помощь составила около 9% официальной помощи в целях развития. <sup>19</sup> Она предоставляется в конкретных чрезвычайных ситуациях и предназначена только для жертв соответствующего стихийного бедствия. Резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 46/182 от 1991 года и 58/114 от 2004 года предусматривается, что гуманитарная помощь должна быть предоставлена в соответствии с принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и оперативной самостоятельности. <sup>20</sup> Этим она отличается от помощи в целях развития, которая может предоставляться на определенных условиях.

4.2 Помощь при стихийном бедствии, может быть предоставлена физическому лицу, сообществу, организации или государству в виде наличных средств, финансовой помощи, в натуральной форме или в сочетании вышеперечисленного. **Финансовая помощь** - это помощь в виде наличных средств или другая денежная помощь. **Помощь в натуральной форме** представляет собой помощь в виде предоставления материалов и услуг, таких как продукты питания, палатки, а также командирование сотрудников или международная военная помощь. <sup>21</sup> В зависимости от характера стихийного бедствия, пострадавшего региона и потребностей населения применяются различные виды помощи. Помощь при стихийном бедствии может поступать из государственных или частных источников. Тип донора

17 <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-definitions>

18 [www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions](http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions)

19 <http://reliefweb.int/report/world/towards-better-humanitarian-donorship-12-lessons-ocddac-peer-reviews>

20 [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOMHumPrinciple\\_English.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOMHumPrinciple_English.pdf)

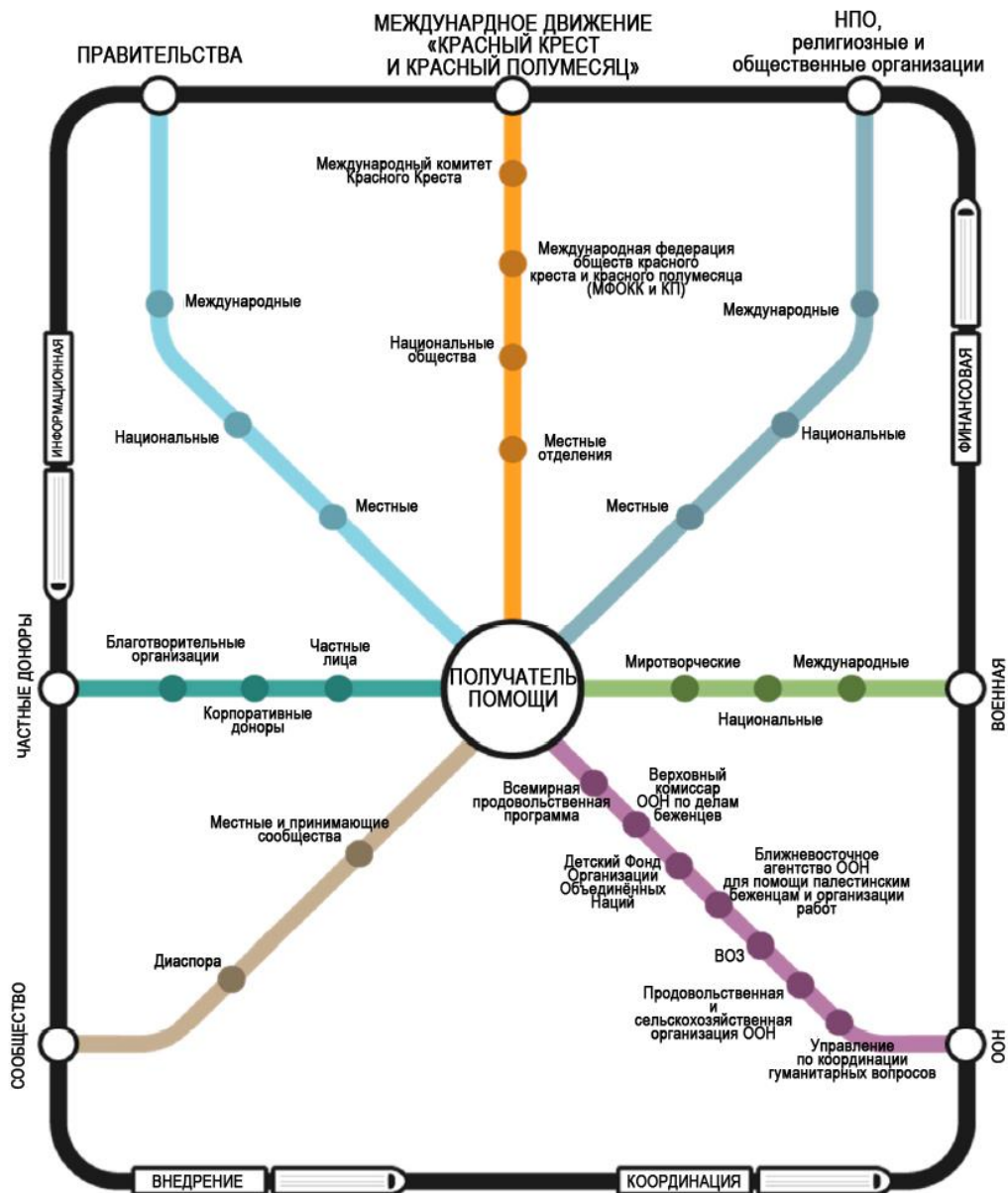
21 <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-definitions>

зависит от типа стихийного бедствия, характера и масштабов воздействия стихийного бедствия и от реагирования общественности на стихийное бедствие.

## 5 Роли и обязанности

5.1 Многие физические и юридические лица участвуют в предоставлении, координации, доставке помощи при стихийном бедствии, а также в обеспечении соответствующей отчетности. Это показано на рисунке 2, воспроизведенного с сайта организации «Глобальная гуманитарная помощь».<sup>22</sup>

**Рисунок 2: Финансирование, осуществление и отчетность по ликвидации последствий гуманитарных кризисов**



22 <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/humanitarian-aid-network>



- 5.2 Гуманитарная резолюция ООН 46/182 от 1991 года гласит, что страна, в которой произошло стихийное бедствие, играет главную роль в инициировании, организации, координации и применении гуманитарной помощи на своей территории.<sup>23</sup> Когда возможности национального и местного правительств исчерпаны, своевременное привлечение международной гуманитарной системы может значительно облегчить тяготы, понесенные пострадавшим населением. Центральные органы власти могут предвидеть такие сценарии при разработке нормативно-правовой базы на национальном уровне, чтобы свести к минимуму бюрократические препятствия для использования помощи при стихийном бедствии. МФОКК и КП выпустило руководство по этому вопросу.<sup>24</sup>
- 5.3 При стихийном бедствии любого типа и величины центральное правительство должно стремиться обеспечить координирующую роль и передавать информацию о потребностях пострадавшего населения. Когда происходит стихийное бедствие, должны быть оперативно оценены потребности и соответствующая информация должна быть быстро предоставлена организациям-донорам и международным агентствам. Были созданы органы для обеспечения более оперативной передачи такой жизненно важной информации, например, Центральный фонд ликвидации чрезвычайных ситуаций (СЕРФ). Это гуманитарный фонд, который был учрежден Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2006 году для обеспечения более оперативного и надежного механизма предоставления гуманитарной помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий и вооруженных конфликтов.<sup>25</sup>
- 5.4 При участии мировой общественности ключевые действующие лица принимают одну или несколько из следующих ролей в качестве **поставщиков помощи при стихийном бедствии**:
- **Доноры** - учреждения, которые предоставляют финансовую помощь или помощь в натуральной форме либо непосредственно нуждающимся (тем, кто пострадал в результате стихийного бедствия) или правительствам или оперативным органам, которые будут предоставлять товары и услуги нуждающимся. Доноры, таким образом, включают правительства (международные, национальные и местные) и частных доноров (благотворительные организации, корпоративные доноры и физические лица).
  - **Оперативные органы** используют помощь, полученные от доноров, чтобы предоставлять товары и услуги населению, входящему в группу риска, и пострадавшим. Они включают в себя

23 Харви, Пол «На пути к должному гуманитарному управлению: «Роль пострадавшего государства в ликвидации последствий стихийного бедствия». Краткий документ по вопросам политики гуманитарной группы НРГ 37. 2009

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

25 См. <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are>

различные элементы движения Красного Креста и Красного Полумесяца, учреждения Организации Объединенных Наций, религиозные организации и НПО - как международные, так и национальные. В роли оперативных органов могут выступать учреждения-посредники, получающие помощь и передающие ее другим учреждениям, или они могут осуществлять деятельность самостоятельно.

- **Другие лица** могут включать в себя многосторонние банки развития, которые играют важную роль в качестве доноров и в управлении многосторонними донорскими фондами, а также вооруженные силы, которые могут быть вызваны для вмешательства, когда ситуация выходит за пределы возможностей местной гражданской администрации.

5.5 **Получателями** помощи при стихийном бедствии, могут быть либо отдельные лица или местные сообщества, пострадавшие в результате стихийного бедствия, или юридические лица, которые действуют в качестве посредников и распределяют эту помощь между пострадавшими или передают ее оперативным органам:

- многосторонним организациям - учреждениям Организации Объединенных Наций, Всемирному банку и т.д.,
- НПО и организациям гражданского общества (ОГО) - они могут быть располагаться на территории стран-доноров или стран-получателей,
- Международной федерации обществ красного креста и красного полумесяца (МФОКК и КП) или
- другим лицам.<sup>26</sup>

5.6 **Конечными получателями** гуманитарной помощи являются физические лица и сообщества пострадавшего населения, которым была выделена помощь в связи со стихийным бедствием.

## **6 Характеристики помощи при стихийном бедствии, рассматриваемые аудиторам**

6.1 В результате стихийных бедствий могут возникать беспрецедентные ситуации со сложной схемой потоков помощи при стихийном бедствии, и с участием многих лиц. ВОА необходимо понимание ситуации для обеспечения эффективности своих аудитов. ВОА как стран-доноров, так и стран-реципиентов проводят аудит помощи при стихийном бедствии, которая отражается на государственных счетах. Во многих случаях это подразумевает проверку такой помощи, направляемой непосредственно

оперативным органам, которые не являются частью правительства. Имеет ли ВОА обязательство или право проверять помощи при стихийном бедствии, тип и охват этой проверки зависит от мандата каждого ВОА. Тем не менее, общественные ожидания таковы, что высшие органы аудита должны предоставить отчетность по тому, насколько деятельность по распределению гуманитарной помощи согласуется с намерениями доноров и отвечает интересам получателей помощи. Для более получения более подробной информации по этому вопросу аудиторы могут изучить документ, подготовленный Активной обучающей сетью по подотчетности и оказанию гуманитарной помощи (ALNAP) на основе руководящих указаний ОЭСР по оценке гуманитарной помощи.<sup>27</sup>

- 6.2 Особое внимание следует уделять экстренным мерам по ликвидации последствий стихийного бедствия. Характер и обстоятельства чрезвычайной ситуации требуют определенной гибкости и немедленного принятия решений, что может означать игнорирование существующих процедур или законов или их применения в упрощенной форме в целях спасения жизней. Несмотря на это, предполагается, что должна существовать законодательная база, лежащая в основе действий в чрезвычайных ситуациях.<sup>28</sup> Риск мошенничества и коррупции в чрезвычайных ситуациях часто повышается. Аудиторы могут рекомендовать некоторые меры по повышению эффективности экстренного управления в целях минимизации рисков или мошенничества и коррупции в случае стихийных бедствий.<sup>29</sup>
- 6.3 Когда чрезвычайное положение снимается, потребность в гибкости уменьшается, и аудиторы могут проверить процесс возвращения к обычным правилам и процедурам. Когда начинаются этапы реабилитации и реконструкции, аудиторы должны рассмотреть риски мошенничества и коррупции при закупках, связанных с большим объемом государственных расходов на проекты реконструкции. Также возникают важные вопросы в связи со сбором налогов и страховым возмещением, которые могут потребовать тщательного изучения аудиторами.<sup>30</sup>
- 6.4 Аудиторы должны понимать весь процесс ликвидации последствий стихийных бедствий, в том числе, управление помощью при стихийном бедствии, и быть в курсе того, как работают основные участники и заинтересованные стороны. Они также должны быть в курсе организационной деятельности каждого основного участника для проведения аудита и быть осведомлены обо всех существующих планах ликвидации в чрезвычайных ситуациях (включая любые поправки), а также методах бухгалтерского учета и требованиях национального

27 <http://www.alnap.org/resources/guides/evaluation/ehadac.aspx>

28 См. «Основы экстренного управления» Федерального агентства США по экстремному управлению для получения руководящих указаний по аудиту <http://www.training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS230B/IS230bCourse.pdf>

29 См. ISSAI 5530 <http://www.issai.org/composite-280.htm>

30 Ознакомьтесь, например, с опытом Новой Зеландии <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

законодательства. Аудиторы ВОА должны пройти соответствующую подготовку и иметь ключевые навыки, необходимые для аудита помощи при стихийном бедствии. Они могут рассмотреть возможность использования многопрофильной команды, которая может включать в себя методистов, инженеров, экономистов и т.д., в дополнение к их потребностям в ключевых навыках, необходимых для проведения аудита. Все эти аспекты должны быть приняты аудитором во внимание при планировании аудита.

- 6.5 Уникальной особенностью помощи при стихийном бедствии является их значение для спасения жизней и имущества, а также восстановления человеческого достоинства. Это объясняется тем, что как бы хорошо ни были подготовлены правительства, сообщества или отдельные лица, никогда их план не может быть настолько хорош, чтобы была возможность избежать все негативные последствия крупных стихийных бедствий. Аудиторы могут измерить эффективность помощи при стихийном бедствии, с точки зрения результатов, при этом самым прямым методом ее проверки является получение информации от конечных получателей. Для этого ВОА может активно собирать данные у пострадавшего населения путем проведения бесед и опросов, а также консультируясь с организациями гражданского общества. Высшие органы аудита могут рассмотреть вопрос о направлении аудиторов на места на ранней стадии чрезвычайной ситуации, чтобы зафиксировать свидетельства того, как использовалась помощь с точки зрения жертв стихийного бедствия.

## **7 Факторы риска различных мероприятий по оказанию помощи в связи со стихийным бедствием**

- 7.1 При планировании и проведении своей аудиторской работы, аудиторы ВОА должны определить факторы риска и провести оценку риска.<sup>31</sup> Риск может быть выражен как возможность будущего вреда (при этом вред понимается как любое нежелательное событие или результат).<sup>32</sup> В этом контексте аудиторы могут сосредоточиться на следующих моментах:

- установление правительством правовых и институциональных рамок,
- определение и реализация политики, а также
- управление оказанием помощи в связи со стихийным бедствием, осуществляемое правительством и учреждениями по экстренному управлению.

- 7.2 Ниже описаны девять мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий и оказанию помощи в связи со стихийным бедствием. Выделены семнадцать факторы риска, которые относятся к окружающей среде,

31 ISSAI 100/50 (без поправок)

32 Риски, связанные с гуманитарной помощью в неустойчивой и переходной ситуации, ОЭСР, 2010 <http://www.oecd.org/development/incaf/47672264.pdf>

организациям, системам управления и людям, работающим в сфере оказания помощи в связи со стихийным бедствием. Мероприятия и факторы риска отображены в таблице 2. Аудиторы могут выбирать темы и изучать риски по каждой из них с тем, чтобы планировать и проводить аудит помощи при стихийном бедствии.

## **Экстренное управление и помощь в связи со стихийным бедствием**

### **1) *Оценка ущерба и потребностей***

Процесс оценки ущерба и потребностей является средством определения ущерба, понесенного в результате стихийного бедствия, места расположения пострадавших и их основных требований. Оценка затем используется как руководство для ответственных за предоставление жилья, пищи и воды, распределение пожертвований или финансовой помощи.

### **2) *Выбор помощи***

Оказываемая помощь должна отвечать конкретным потребностям потерпевших. Не стоит использовать поврежденные или просроченные запасы. Выбор помощи наиболее эффективен, если он основывается на правильной оценке потребностей.

### **3) *Сбор помощи***

Помощь предоставляется донорами. Сбор помощи начинается с соглашения между странами-донорами и странами-получателями, на основании которых страны-участники соглашений принимают на себя обязательства, принятых сторонами, и заканчивается непосредственно оказанием помощи.

### **4) *Закупки***

Финансовая помощь может быть использована для закупки необходимых товаров и услуг для удовлетворения потребностей пострадавших. Процессы закупок должны быть максимально экономически эффективными; при этом должное внимание должно уделяться вопросам качества, количества и своевременности.

### **5) *Хранение***

Товары и материалы, будь то предоставленные в натуральной форме или приобретенные на средства финансовой помощи, инвентаризируются и хранятся таким образом, чтобы они могли быть получены в случае необходимости для удовлетворения потребностей пострадавших.

### **6) *Распределение***

Распределение является процессом перемещения товаров и материалов из хранилища к месту расположения жертв стихийного бедствия, либо непосредственно, либо через соответствующие каналы распределения.

### **7) *Строительство инфраструктуры***

Поврежденные или разрушенные в результате стихийного бедствия объекты инфраструктуры должны быть отремонтированы или восстановлены и введены в эксплуатацию. В то же время, могут быть построены новые объекты инфраструктуры для предотвращения и смягчения последствий стихийных бедствий, возможных в будущем.

#### **8) Предоставление отчетности**

Получатели помощи при стихийном бедствии, должны сообщить об управлении полученными финансовыми и натуральными пожертвованиями и об их использовании.

#### **9) Подотчетность**

Доноры требуют, чтобы получатели помощи при стихийном бедствии, отчитались об управлении полученными финансовыми средствами и натуральными пожертвованиями и об их использовании. Это может привести к предоставлению получателями многочисленных отчетов, которые, как ожидается, должны соблюдать требования каждого донора в отношении отчетности и аудита. Это может стать тяжелым бременем для получателей и повлечь отвлечение ресурсов от оказания помощи и работ по реконструкции.<sup>33</sup> Предоставление информации для целей отчетности, будь то проверка прогнозируемых величин или требование по раскрытию информации по факту, может существенно повысить прозрачность.

### **Факторы риска**

#### **А. Задержка**

Когда происходит стихийное бедствие, задачей первостепенной важности является незамедлительное предоставление помощи в целях спасения жизней и удовлетворения потребностей жертв. Задержки в сборе и распределении помощи при стихийном бедствии, могут быть вызваны незнанием непосредственного алгоритма действий при реагировании на стихийные бедствия, повреждением инфраструктуры или неподходящими людскими или организационными ресурсами.

#### **В. Незаконные получатели**

Лица, ответственные за экстренное управление, должны провести оценку потребностей с тем, чтобы установить количество потерпевших и определить их основные потребности. Должно быть четко определено, кого следует считать жертвами, и должна быть введена четкая процедура их регистрации. Незаконные получатели - это люди, которые не имеют право на получение помощи при стихийном бедствии. Неверные демографические данные могут привести к вводящей в заблуждение информации о пострадавших и, в конечном итоге, помощь может быть направлена не нуждающимся лицам/сообществам.

<sup>33</sup> INTOSAI GOV 9250 предлагает уникальную модель отчетности по гуманитарной помощи. См. <http://www.issai.org/composite-194.htm>

### ***С. Нераспределенные средства/материалы/помощь***

Финансовая и натуральная помощь, не распределенная между жертвами стихийного бедствия, теряет актуальность. Неадекватные людские или организационные ресурсы, недостаток информации о процедуре запроса и распределения помощи при стихийном бедствии, и поврежденная инфраструктура могут привести к тому, что такие средства остаются на хранении. Еще одной причиной появления нераспределенных средств может быть неправильная оценка потребностей, в результате поставляются средства или материалы, которые не нужны или непригодны в данной культуре или в обстоятельствах пострадавшего населения.

### ***Д. Контроль со стороны доверенного лица***

Оперативное реагирование имеет решающее значение в попытке свести к минимуму ущерб от природных или техногенных катастроф. Для оперативной доставки услуг и товаров пострадавшему населению механизмы закупок и расхода денежных средств должны быть четко определены и испытаны заранее. Они должны быть достаточно гибкими для того, чтобы можно было реагировать на непредвиденные посткатастрофные обстоятельства. Эти механизмы должны предусматривать способы обнаружения возможных затруднений доставки помощи при стихийном бедствии, в связи с чем должны быть внесены определенные корректировки в ходе выполнения задач.

### ***Е. Мошенничество и коррупция***

Должны быть созданы и функционировать соответствующие стандарты внутреннего контроля и механизмы предотвращения мошенничества и коррупции. После того, как стихийное бедствие произошло, существенные потоки помощи при стихийном бедствии, прибывают так быстро, что это может предоставить возможность для мошенничества и коррупции в виде завышения потребностей и манипулирования данными (например, преувеличение числа жертв), требований откатов от поставщиков и тех, кто запрашивал помощь, а также надбавок, хищений или кражи средств.<sup>34</sup>

### ***Ф. Плохое ведение экономики***

Особое внимание должно быть уделено вопросам экономики при использовании помощи при стихийном бедствии, для закупки товаров и услуг для жертв стихийных бедствий (то есть необходимо следить за тем, чтобы закупки осуществлялись не по завышенной, а по нормальной рыночной цене). Во время чрезвычайной ситуации жизнь не должна ставиться под угрозу ради экономической выгоды, но такие закупки должны быть четко задокументированы. На этапе реконструкции, когда основной целью является

<sup>34</sup> В чрезвычайной ситуации, аудиторы должны использовать свое профессиональное суждение при оценке возможности мошенничества, так как многие инфраструктуры могут быть повреждены, и люди (в том числе, ответственные за управление помощью) могут проявлять необычное поведение. Аудитор должен проверить, работают ли механизмы для оценки подлинности заявителя. Тем не менее, экстренное управление должно претерпевать периодические нововведения, а также крайне важно усиление внутреннего контроля в целях предотвращения мошенничества в чрезвычайной ситуации. См. ISSAI 5530 <http://www.issai.org/composite-280.htm>

восстановление инфраструктуры, процедуры закупок должны соответствовать установленным правилам и предписаниям, а любые исключения, предусмотренные на этапе чрезвычайной ситуации, больше не должны применяться.

### ***Г. Инфляция***

В период после стихийного бедствия существует высокий спрос на квалифицированную рабочую силу, строительные материалы, строительное оборудование и жилье. Высокий спрос на дефицитные ресурсы приводит к росту цен и, таким образом, к риску перерасхода имеющихся бюджетов. Высокие цены могут привести к снижению производства и / или низкому качеству (например, жилья).

### ***Н. Неэффективность***

Помощь при стихийном бедствии, должна быть использована эффективно (то есть потребности пострадавших должны быть максимально удовлетворены благодаря полученным средствам помощи). Это имеет особое значение на этапе реконструкции, когда ресурсы используются для строительства инфраструктуры: следует избегать ненужных или дублирующихся работ, а отходы свести к минимуму.

### ***И. Нерезультативность***

Помощь при стихийном бедствии, должна быть использована с максимальной результативностью. Нерезультативность приводит к тому, что помощь используется без удовлетворения потребностей пострадавших. Например, при восстановлении инфраструктуры, правительства и учреждения по экстренному управлению должны учитывать соответствие инфраструктуры местным условиям, культуре и географии.

### ***Ж. Риск, связанный с предоставлением финансовой отчетности***

Риском, связанным с предоставлением финансовой отчетности, является риск того, что финансовая отчетность может быть существенно искажена. При аудите финансовой отчетности (который включает в себя аудит помощи при стихийном бедствии), аудиторы должны проверить обоснованность «утверждений» управляющих лиц о наличии, полноте, правах и обязанностях, оценках и отчислениях, представлении и раскрытии информации.

### ***К. Неучтенная помощь при стихийном бедствии***

Неучтенная помощь – это средства, не зафиксированные в отчетности получателя. Причиной могут быть неизвестные агентства по сбору средств, многочисленные учетные записи, неспособность властей предоставлять информацию о механизмах управления помощью при стихийном бедствии, и плохая координация между учреждениями по экстренному управлению.

### ***Л. Поврежденная помощь при стихийном бедствии***



Во время транспортировки, средства материально-технического обеспечения, пожертвованные в натуральном виде или приобретенные на средства финансовой помощи, могут быть повреждены или их срок годности может истечь, также они могут перестать отвечать требуемым стандартам из-за неправильного хранения или нехватки людских и организационных ресурсов, требуемых для управления ими.

#### ***М. Неравномерное распределение помощи при стихийном бедствии***

Когда предпочтение при распределении помощи при стихийном бедствии, отдается отдельным лицам или группам за счет других, возникает неравенство, которое может привести к тому, что помощь не достигает населения, наиболее остро пострадавшего в результате стихийного бедствия. Например, конкретный регион может получить больше помощи, чем другие, в силу политических предпочтений ответственных лиц.

#### ***Н. Ущерб окружающей среде***

Многие стихийные бедствия наносят ущерб окружающей среде и экосистемам. Процесс реабилитации и реконструкции может привести к дальнейшему нанесению ущерба, и это, в свою очередь, может повлечь новые стихийные бедствия.

#### ***О. Владение ресурсами***

Должно быть четко определено, кто владеет ресурсами, выделенными на этапы реабилитации и реконструкции. Это должно включать в себя законное право занимать активы, также обязательства владельцев в отношении своих активов, например, требование осуществлять последующее обслуживание.

#### ***Р. Двойное финансирование***

После стихийного бедствия от доноров получателям направляются многочисленные потоки финансовой помощи. Отсутствие прозрачности этих потоков помощи порождает риск того, что гуманитарные организации могут получать помощь из различных источников (доноров) для какого-либо одного конкретного проекта. Существует риск двойного финансирования и нецелевого использования.

#### ***Q. Информационные потоки***

Непосредственно после стихийного бедствия предоставление общественности и заинтересованным сторонам четкой и объективной информации о стихийном бедствии является критически важным и помогает избежать неправильного толкования или распространения слухов. Своевременное получение обратной связи от населения и ответственных за оказание экстренной помощи на местах органами государственной власти, оказывающих помощь в связи со стихийным бедствием, является не менее важным. Необходимо наличие двусторонней коммуникации.

**Таблица 2. Матрица мероприятий по выделению помощи при стихийном бедствии и сопутствующих факторов риска**

Тема (темы)	Риск (риски)																
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
1. Оценка ущерба и потребностей		X	X		X	X		X					X				X
2 Выбор помощи	X				X				X			X		X	X		
3 Сбор помощи			X		X					X	X	X				X	
4 Закупки	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	
5 Хранение			X	X	X	X				X		X		X			
6 Распределение	X	X	X	X	X	X		X	X								X
7 Строительство инфраструктуры	X				X	X		X	X	X	X			X	X		
8 Предоставление отчетности	X				X		X			X						X	X
9 Подотчетность			X							X	X					X	X

A Задержка

B Незаконные получатели

C Нераспределенная помощь

D Контроль со стороны доверенного лица

E Мошенничество и коррупция

F Плачевное состояние экономики

G Инфляция

H Неэффективность

I Нерезультативность

J Риск, связанный с

K Неучтенная помощь

L Поврежденные средства помощи

M Неравномерное распределение помощи

N Ущерб окружающей среде

O Владение ресурсами

P Двойное финансирование

Q Информационные потоки

## Часть 3: Полезный опыт и примеры аудита помощи при стихийном бедствии

Часть 3 ISSAI 5520 основана на опыте Рабочей группой по подотчетности и аудиту помощи при стихийном бедствии (WG AADA) в области аудита помощи при стихийном бедствии. Рабочая группа активно консультировалась с ВОА, задействованных в аудите помощи при стихийном бедствии, и провела два опроса и параллельный / согласованный аудит.<sup>35</sup> Эта работа была возглавлена ВОА Индонезии и охватила 10 тем.

Подготовка аудита

Сотрудничество между аудиторами проверки помощи при стихийном бедствии

Сбор данных и информации

Выбор тем аудита

Виды аудита

Финансовый аудит и помощь при стихийном бедствии

Аудит эффективности и помощь при стихийном бедствии

Аудит соответствия и помощь при стихийном бедствии

Отчетность по результатам аудита помощи при стихийном бедствии

Инструменты аудита помощи при стихийном бедствии

Разделы 8 до 17 ссылаются на соответствующие руководства и включают примеры, о которых говорится в самом тексте и в приложениях. Примеры иллюстрируют опыт ВОА, участвовавших в аудите помощи при стихийном бедствии.

## 8 Подготовка аудита

- 8.1 После стихийного бедствия ВОА проводят аудит помощи при стихийном бедствии. Охват и цели каждой проверки и также способ ее планирования и проведения зависит от мандата ВОА и нормативно-правовой базы, в рамках которой он осуществляет свою деятельность, а также от того, проводится ли аудит с точки зрения донора или получателя. Исследования, проведенные Рабочей группой ИНТОСАИ по подотчетности и аудиту помощи при стихийном бедствии (WG AADA), показали значительные различия между подходами высших органов аудита к аудиту помощи при стихийном бедствии. Это часто связано с различиями во внешней аудиторской модели (три наиболее распространенных модели - это Управление Генерального аудитора, Счетная палата и коллегиальная модель).<sup>36</sup> Еще одним фактором был тип аудита, который ВОА обязан или уполномочен проводить. Например, некоторые высшие органы аудита обязаны проводить

35 Параллельный аудит был возглавлен ВОА Индонезии. Другими членами были ВОА Индии, Пакистана и Турции. См. окончательный отчет WG AADA.

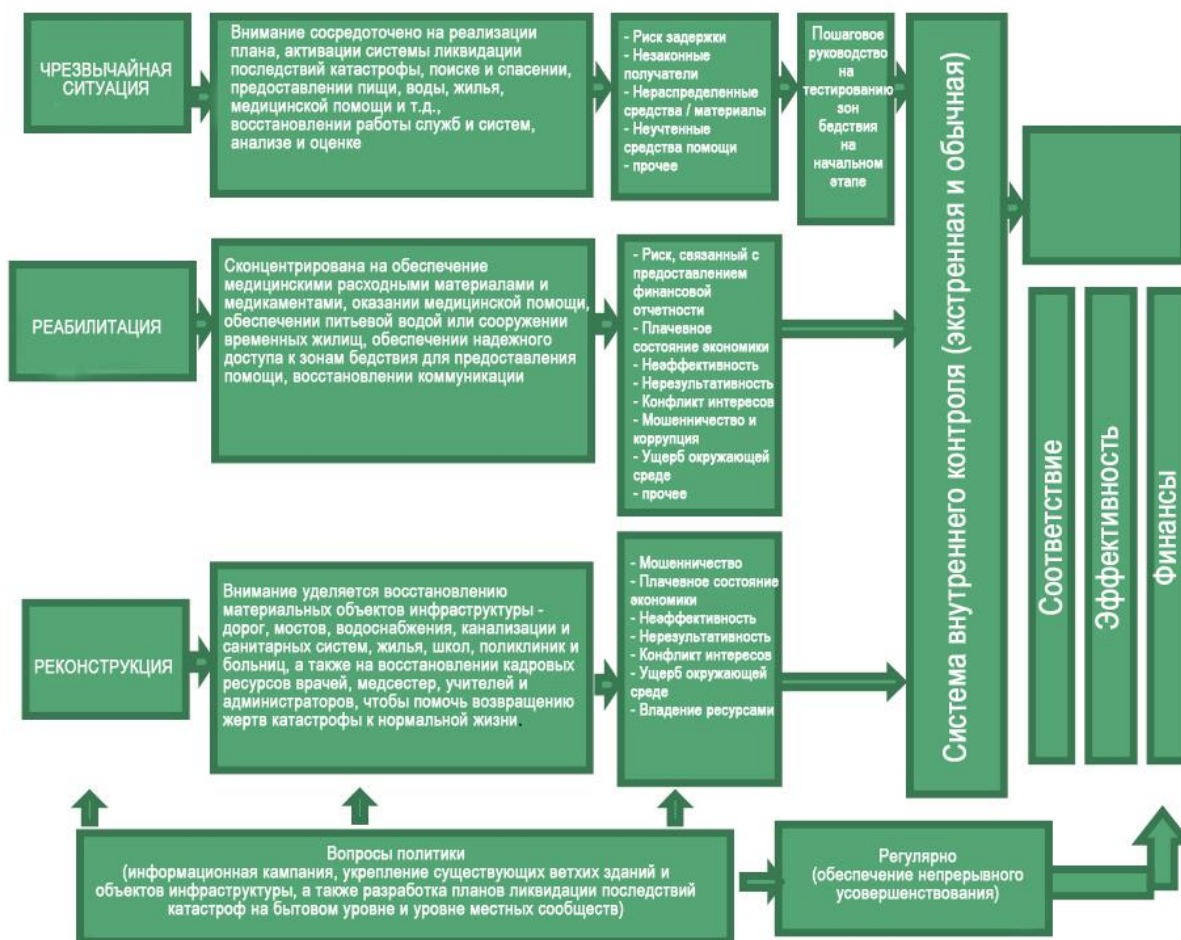
36 ISSAI 1000/46-48

финансовый аудит, который позволяет им выразить свое мнение о «том, составлена ли финансовая отчетность, во всех существенных аспектах, в соответствии с установленными требованиями к финансовой отчетности».<sup>37</sup>

Другие высшие органы аудита в соответствии с национальным законодательством имеют обязательства по аудиту помощи при стихийном бедствии, или конкретных направлений расходов, касающихся стихийных бедствий, с использованием аудиторских программ, решающих ряд аудиторских задач, будь то финансовый аудит, аудит эффективности, соответствия или комбинация этих типов. Четкие цели помогают аудиторам сосредоточиться на аудиторской работе и проводить последующий контроль учета аудиторских замечания и рекомендаций

- 8.2 Прежде чем приступать к проверке, высшие органы аудита должны понять процессы управления помощи при стихийном бедствии, и цели каждого этапа (нормализация обстановки, экстренная помощь, реабилитация и реконструкция). Они должны оценить характер рисков на каждом этапе, ознакомиться с механизмами внутреннего контроля, применяемыми каждой из организаций, отвечающих за экстренное управление, и протестировать, работают ли эти механизмы внутреннего контроля и являются ли они достаточными для ликвидации или снижения рисков. Рисунок 3 был подготовлен ВОА Индонезии в качестве примера определения приоритетов и планирования аудита помощи при стихийном бедствии.

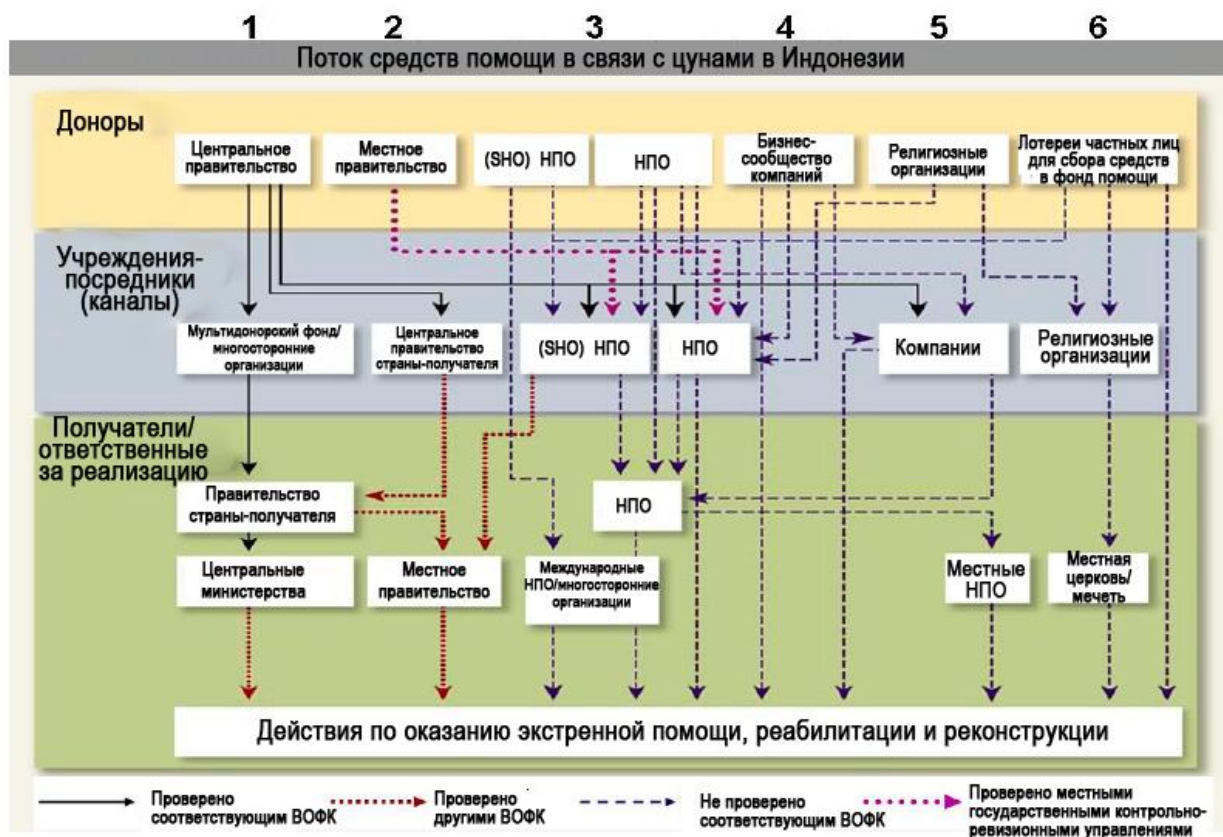
**Рисунок 3. Определение приоритетов и планирование аудита помощи при стихийном бедствии**



## 9 Сотрудничество между аудиторами, проверяющими помощь при стихийном бедствии

9.1 Схема потоков помощи при стихийном бедствии, от доноров получателям и соответствующих потоков информации от получателей донорам сложна. Рисунок 4 иллюстрирует схему потоков таких средств жертвам цунами, которые опустошили большие прибрежные районы в Юго-Восточной Азии в декабре 2004 года с позиций донора (в данном случае, это правительство Нидерландов). Значительное количество погибших стимулировало многочисленные пожертвования, которые часто направлялись по каналам НПО. ВОА Нидерландов сравнил счета 50 НПО и обнаружил, что во всех них использованы разные модели отчетности. Аудиторы не смогли отследить потоки помощи при стихийном бедствии, от доноров к конечным получателям.<sup>38</sup>

Рисунок 4. Поток помощи при стихийном бедствии: анализ примера цунами в Индонезии



Источник: ВОА Нидерландов

9.2 Несколько различных аудиторов могут работать над проверкой потоков помощи в комплексе, как показано на рисунке 4: аудиторы правительств-доноров, предоставляющих гуманитарную помощь, международные организации и правительства, получающие помощь. Часто существуют возможности для сотрудничества между аудиторами, что может подразумевать проведение совместных, параллельных или согласованных проверок. Например, два или более ВОА стран-доноров могут стремиться к сотрудничеству по аудиту национальных пожертвований в помощь населению, пострадавшему в результате стихийного бедствия, или ВОА страны-донора и страны-получателя могут посчитать, что для них будет взаимовыгодно провести согласованный аудит средств, предоставленных страной-донором в связи с конкретным стихийным бедствием в получающей стране. Это имеет особый смысл, когда происходят крупные стихийные бедствия и многие доноры делают значительные пожертвования. ВОА стран-доноров может почерпнуть много информации у ВОА стран-получателей относительно национальной правовой и оперативной среды аудита помощи при стихийном бедствии, а ВОА стран-получателей может узнать о международном контексте получения такой помощи. Обмен информацией и передача знаний между высшими органами аудита в

контексте помощи в связи со стихийным бедствием могут быть взаимовыгодными.<sup>39</sup>

9.3 Сотрудничество при проведении аудита может преследовать следующие цели:

- обмен информацией и опытом;
- обучение аудиторов и разъяснение терминологии;
- решение проблем прав доступа;
- возможность опираться на работу, проводимую другим аудитором;
- повышение прозрачности и укрепление подотчетности;
- разработка и распространение передовых практик.

9.4 Условия сотрудничества должны быть четко изложены в плане аудита:

- охват и цели аудита;
- орган, ответственный за сотрудничество;
- доступные бюджетные и аудиторские инструменты;
- договоренности по подготовке отчетности.

Чтобы получить более подробную информацию о совместных проверках, см. «Руководство по программам совместного аудита между высшими органами финансового контроля» ИНТОСАИ.<sup>40</sup>

## 10 Сбор данных и информации

10.1 Сбор данных и информации может производиться для того, чтобы:

- понять реагирование правительства на стихийные бедствия.
- выявить потенциальные слабости в реагировании правительства - для дальнейшего расследования в ходе проверки;
- собрать документацию о нормативно-правовой базе и о том, как организации соблюдают ее требования, а также меморандумы о взаимопонимании, соглашения между правительством страны-получателя и правительством страны-донора, соглашения с различными посредниками;
- задокументировать потоки помощи при стихийном бедствии, и собрать другую актуальную информацию, которая может быть использована при выборе подхода.

39 См. окончательный отчет WG AADA для получения более подробной информации по параллельному/согласованному аудиту помощи в связи со стихийным бедствием

40 [http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?id=20&txabdownloads\\_pi1raction=getviewcategory&txabdownloadspigategoryuidl=29&txabdownloads\\_pi1Tcidl=81&cHash=8526d20286](http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?id=20&txabdownloads_pi1raction=getviewcategory&txabdownloadspigategoryuidl=29&txabdownloads_pi1Tcidl=81&cHash=8526d20286)

10.2 При сборе информации и данных об управлении помощью при стихийном бедствии, аудиторы должны решить, какую информацию и данные необходимы, и какую роль они будут играть во время выполнения задания для достижения целей аудита. Для сбора таких данных аудитор может:

- провести физические наблюдения в зоне бедствия, широко используя фото и видео. Такие доказательства потом будет сопоставить с реальными документами и показаниями свидетелей с тем, чтобы подтвердить выводы;
- провести беседы с законными получателями помощи при стихийном бедствии;
- определить роли и обязанности сотрудников организаций, ответственных за управление помощью при стихийном бедствии;
- получить ключевую информацию о помощи при стихийном бедствии (доноры, получатели, сбор, распределение, хранение, условия предоставления средств, учет и т.д.);
- определить мероприятия, проведенные организациями, ответственными за управление помощью при стихийном бедствии; а также
- определить соответствующие системы и процедуры внутреннего контроля.

10.3 ВОА признают важность технического аудита и физического осмотра на местах для проведения аудита помощи при стихийном бедствии. Некоторые ВОА направляют аудиторов в зону бедствия для сбора информации на раннем этапе. В Приложениях 6 и 7 приведены соответствующие примеры. Такой подход может быть полезным, потому что аудиторы получают информацию о ситуации из первых рук и могут собирать доказательства, в том числе, путем опроса пострадавшего населения. Их присутствие не должно нарушать операций по оказанию помощи, но они получают возможность своевременно вносить конструктивные рекомендации и выступать в качестве фактора, сдерживающего потенциальные мошенничество и коррупцию. Мандаты других ВОА исключает такой подход, например, ВОА Индии. Другими источниками информации являются официальные правительственные источники, сайты международных гуманитарных организаций, например, УКГВ ООН, которое предоставляет оценочные данные в режиме реального времени, а также массовые Интернет-источники, например, GoogleEarth, Maps, OpenStreetMaps и Ushahidi.

10.4 Информация и данные, собранные во время чрезвычайной ситуации, могут касаться:

- спасания и эвакуации жертв стихийных бедствий;



- реакции на основные потребности жертв;
- выбора, сбора, хранения и распространения помощи;
- контрольных процедур /мероприятий на этапе чрезвычайного положения (в том числе, разрешений, разделения обязанностей между учреждениями по экстренному управлению и т.д.);
- учета помощи при стихийном бедствии (например, оценки, подсчета и принятия на учет пожертвований, сделанных в натуральной форме);
- контроля полученных и распространенных товаров, включая сверку записей различных задействованных организаций;
- результативности информации, коммуникации и координации между лицами, ответственными за управление помощью при стихийном бедствии, пострадавшими, а также другими лицами, заинтересованными в сборе и распределении помощи при стихийном бедствии (донорами, организациями по сбору средств, НПО и т.д.);
- оценки ущерба и потерь;
- достоверности данных по жертвам стихийного бедствия, которыми располагают учреждения по экстренному управлению (в том числе, критериев подтверждения статуса жертвы, установленных этими учреждениями);
- подготовки исполнительными органами данных по жертвам и потерям; а также
- мониторинга, осуществляемого координатором деятельности по экстренному управлению.

10.5 Полученные информация и подтверждающие данные, касающиеся положительных и отрицательных аспектов экстренного управления и управления помощью при стихийном бедствии, должны документально фиксироваться. Это важно, так как не все полученные данные и информация проверяются во время аудита. Аудиторы могут также использовать данные и информацию в качестве первичных документов для целей планирования аудита.

## **11 Выбор тем аудита**

11.1 Охват и рамки финансового аудита ВОА часто определяются национальным законодательством и мандатом ВОА. Аудиты эффективности и соответствия, с другой стороны, обычно подразумевают выбор тем для аудита. ВОА могут использовать стратегические планы для того, чтобы назначить проведение таких аудитов другим регионам, что позволит повысить ценность проверки за счет проведения внешнего независимого

аудита. На ВОА не должно оказываться никакого внешнего влияния в вопросе выбора тем для аудита эффективности и аудита соответствия. Тем не менее, ВОА могут принять решение провести аудит по запрошенным или предложенным правительством или парламентом темам.<sup>41</sup>

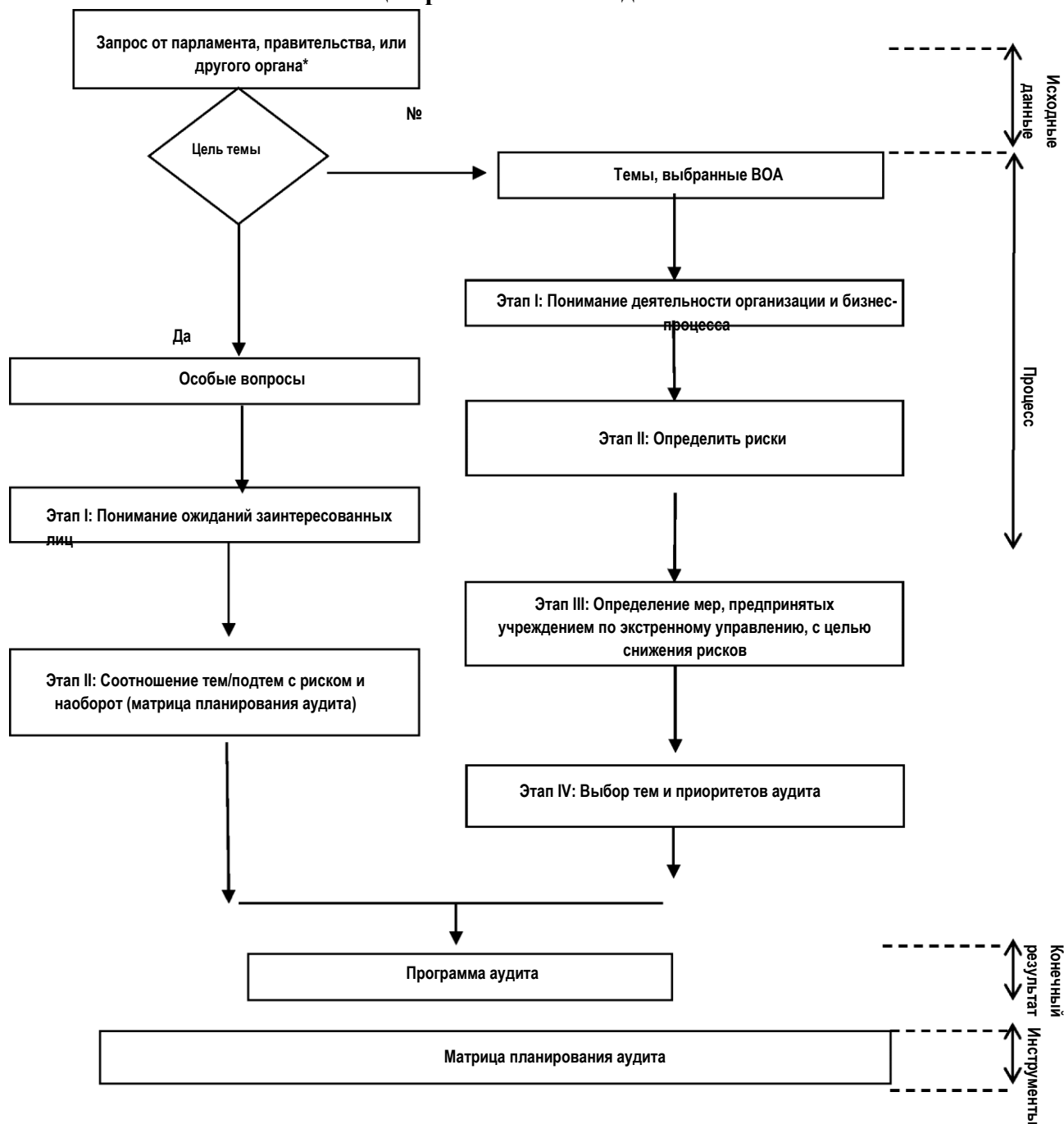
- 11.2 Выбор темы должны принимать во внимание необходимость приоритизации ресурсов, потенциала бюджета и времени. Это включает в себя планирование и определение охвата аудита, что необходимо для правильного распределения ресурсов для устранения общего риска, а также для подготовки указаний для аудиторов по работе на местах и этапам отчетности. Рисунок 5 иллюстрирует процедуру, которой могут придерживаться аудиторы при выборе тем для аудита эффективности и соответствия помощи при стихийном бедствии.<sup>42</sup> Процедура выбора тем для аудита описана в пункте 11.3.

---

41 См. ISSAI 3000/44

42 См. также ISSAI 1315, в котором описывается подход к финансовому аудиту, основанный на оценке риска.

**Рисунок 5. Выбор тем для аудита эффективности или аудита соответствия помощи при стихийном бедствии**



\* (Это будет варьироваться в зависимости от мандата ВОА)

Источник: ВОА Индонезии

### 11.3 Процедура выбора тем аудита

Аудиторы ознакамливаются с политикой, имеющей отношение к помощи при стихийном бедствии, мерами и мероприятиями по ликвидации последствий. Для начала они могут перечислить все возможные темы аудита. Этот список может быть длинным и выбор должен быть сделан на основе установленных критериев отбора, включая анализ рисков.

### **Этап I: Понимание деятельности учреждений и процессов управления**

Аудиторам необходимо понимать деятельность соответствующих учреждений и процессы управления помощи при стихийном бедствии. Это может быть сделано путем сбора информации о ключевых участниках, документирования потоков такой помощи, определения действующих систем внутреннего контроля и изучения роли и ответственности руководства. Следует также сверяться с документами, в которых отражены предыдущие потоки помощи при стихийном бедствии.

### **Этап II: Установление критериев отбора**

Для того, чтобы иметь возможность объяснить процесс выбора темы для аудита и сам выбор тем, аудиторы должны заранее установить и зафиксировать четкие критерии отбора тем. По каждой сфере управления помощи при стихийном бедствии, могут быть использованы следующие критерии:

- степень, в которой аудит будет способствовать улучшению управления помощи при стихийном бедствии или предоставления таковой;
- знание о существовании проблемы, которая требует решения;
- дополнительная польза от проведения аудита;
- результаты анализа рисков.

### **Этап III: Анализ риска**

Результатом анализа рисков является выявление ключевого критерия отбора. Анализ помощи при стихийном бедствии, может быть сложным и исчерпывающие данные могут быть недоступны. При проведении анализа рисков аудитору может потребоваться информация из внешних источников, например, исследования, проведенные НПО, беседы с соответствующими должностными лицами и представителями, веб-сайты доноров, СМИ и другие источники, в частности, научные работы. Специфические риски, связанные с мошенничеством и коррупцией, описаны в ISSAI 5530. Ниже указаны факторы, которые могут свидетельствовать в высоком риске в зоне бедствия:

- высокая финансовая или бюджетная ценность;
- эта территория уже известна, как зона повышенного риска, или же организации гражданского общества и средства массовой информации сообщают об этом;
- ранее в ней не проводился аудит (стихийное бедствие произошло в первый раз) или имело место особенно стремительное развитие стихийного бедствия (стремительное наступление);

- отсутствие информации о деятельности по предотвращению и смягчению последствий (недостаточные меры обеспечения готовности к стихийному бедствию).

Таблица 3 ниже иллюстрирует риски, с которыми сталкиваются основные участники при оказании помощи в связи со стихийным бедствием и аспекты, которые должны быть учтены при управлении этими рисками. (См. таблицу 2 в части 2 настоящего стандарта ISSAI).

Таблица 3: Риски, с которыми сталкиваются основные игроки при оказании помощи при стихийном бедствии

Риски	при стихийном бедствии	Основные участники
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Задержка</li> <li>• Незаконные получатели</li> <li>• Нераспределенная помощь (материальная и финансовая)</li> <li>• Мошенничество и коррупция</li> <li>• Плачевное состояние экономики</li> <li>• Неэффективность</li> <li>• Нерезультативность</li> <li>• Ущерб окружающей среде</li> <li>• Риск, связанный с предоставлением финансовой отчетности</li> <li>• Неучтенная помощь</li> <li>• Поврежденные средства помощи</li> <li>• Другое</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Аспекты, которые нужно учесть</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Характер этапа экстренного управления               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Реагирование на чрезвычайную ситуацию</li> <li>- Этап реабилитации и реконструкции</li> </ul> </li> <li>• Характер стихийного бедствия               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Немассовая</li> <li>- Массовая</li> <li>- Комбинированная</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Орган экстренного управления</li> <li>• Соответствующие правительственные учреждения</li> <li>• НПО, оказывающие помощь</li> <li>• Пострадавшее население</li> </ul>

Источник: ВОА Индонезии

#### **Этап IV: Определение и оценка мер по экстренному управлению, предпринятых с целью снижения рисков**

Учреждение, ответственное за управление помощью при стихийном бедствии, уже могло предпринять меры по снижению выявленных рисков. Аудиторы могут оценить, насколько действия, предпринятые учреждением по экстренному управлению и другими ключевыми участниками, являются адекватными для снижения выявленных рисков. Это может быть сделано путем анализа правовых норм, государственных стратегий и инструментов, стандартных операционных процедур, а также путем опроса ключевых участников, например, соответствующего персонала и старших должностных лиц в управляющей организации и должностных лиц в этой области. Аудиторы могут рассмотреть возможность проведения выборочных проверок того, являются ли эти системы и процедуры достаточно эффективными и надежными.

В таблице 4 приведены некоторые примеры действий, предпринятых лицами, ответственными за экстренное управление, с целью устранения рисков, выявленных в отношении помощи при стихийном бедствии.

Таблица 4. Примеры действий, предпринятых лицами, ответственными за экстренное управление, с целью устранения рисков

Риски	Как
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Задержка</li> <li>• Незаконные получатели</li> <li>• Нераспределенная помощь (материальная и финансовая)</li> <li>• Мошенничество и коррупция</li> <li>• Плачевное состояние экономики</li> <li>• Неэффективность</li> <li>• Нерезультативность</li> <li>• Ущерб окружающей среде</li> <li>• Риск, связанный с предоставлением финансовой отчетности</li> <li>• Неучтенная помощь</li> <li>• Поврежденные средства помощи</li> <li>• Другое</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Усовершенствовать существующие методики и процедуры</li> <li>• Преобразовать действующее и принять новое законодательство</li> <li>• Провести оценку потребностей</li> <li>• Заключить Меморандум о взаимопонимании или договор</li> </ul>

Источник: ВОА Индонезии

#### **Этап V: Определение приоритетности тем**

Обладая хорошим пониманием деятельности организации, используя эффективные критерии отбора и всесторонний анализ рисков, аудиторы в состоянии выбрать темы и предложить их для проведения аудита. Аудиторы, за которыми стоит окончательный выбор, должны иметь соответствующие навыки, подготовку и опыт, и должны быть в состоянии выносить профессиональное суждение. Темы из списка отобранных возможных тем должны быть ранжированы по приоритетности с учетом эффективного и результативного использования ресурсов и времени, возможного влияния аудита, финансовой существенности, риска для должного управления, сложности, значимости, видимости, охвата и многоотраслевой актуальности. Выбор должен быть документально оформлен и рассмотрен в иерархическом порядке.

Руководство по выбору тем для аудита эффективности приводится в ISSAI 3000.<sup>43</sup> Темы для аудита, предложенные на рассмотрение ВОА в зависимости от мандата ВОА и его отношений с парламентом, правительством или другими заинтересованными сторонами, темы для аудита могут быть предложены на рассмотрение ВОА или выбраны для него. Важно, чтобы аудиторы понимали причину этого предложения и ожидания заинтересованных сторон от аудита. ВОА должен переформулировать предложения заинтересованных сторон как темы аудита с заданными целями и определить связанные с этим риски. Предложения заинтересованных сторон иногда описываются в контексте риска,

а не в контексте интересов. Приложение 2 отображает стратегию, основанную на оценке риска, используемую ВОА Индонезии в аудите управления помощью при стихийном бедствии.

Все последующие этапы аудита отражены в матрице планирования в Приложении 3. Матрица планирования аудита может помочь аудиторам определить цели аудита, исследуемые вопросы, критерии аудита, аудиторские доказательства, источники аудиторских доказательств, методы получения аудиторских доказательств и проверить надежность этих доказательств, ограничения, с которыми аудиторы могут столкнуться, и результаты аудита.

## 12 Виды аудита

- 12.1 ВОА могут проводить финансовую проверку, аудит эффективности или аудит соответствия помощи при стихийном бедствии. 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 (ISAs), ISSAI<sup>44</sup> и/или другие национальные и соответствующие аудиторские стандарты), и выполнены ли они полностью или частично. Стандарт ISSAI 1000 предоставляет руководящие указания в этой связи.<sup>45</sup>
- 12.2 Большая часть помощи при стихийном бедствии, направляется из бюджетов национальных правительств и поступает в бюджеты национальных правительств. В данном контексте, она подлежит периодическому аудиту (как правило, это ежегодный финансовый аудит). В тех случаях, когда не существует законодательных требований по проведению аудита помощи при стихийном бедствии, или если в мандат ВОА не входит аудит какого бы то ни было типа такой помощи, ВОА могут рассмотреть возможность рекомендовать правительству внести поправки или принять необходимый закон.
- 12.3 Аудит помощи при стихийном бедствии, 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 раздельно. Финансовый аудит фокусируется на отчетах и счетах, аудит соответствия рассматривает соответствие законодательству, политике или достигнутым договоренностям, а аудит эффективности рассматривает экономичность, эффективность и результативность правительственных предприятий, систем, программ или операций. Каждый вид аудита должен осуществляться в соответствии с действующими стандартами. В этой связи актуальны следующие стандарты ISSAI:

44 Особенно уровень 3 стандартов ИНТОСАИ. См. See [http://www.issai.org/media \(1075,1033\)/Purpose and authority of the INTOSAI's professional standards.pdf](http://www.issai.org/media (1075,1033)/Purpose and authority of the INTOSAI's professional standards.pdf)  
45 ISSAI 1000/28



Общие методические указания по финансовой проверке 1000–1810

Общие методические указания по аудиту эффективности 3000–3100

Общие методические указания по аудиту соответствия 4000–4200

В Приложении 5 описываются аудиторские проверки помощи при стихийном бедствии, проведенные ВОА за последние годы.

### 13 Финансовый аудит и помощь при стихийном бедствии

13.1 Задача аудита финансовых отчетов заключается в увеличении степени доверия целевых получателей к финансовой отчетности. Это достигается путем выражения мнения аудитором о том, подготовлена ли финансовая отчетность, во всех существенных аспектах, в соответствии с требованиями к финансовой отчетности.<sup>46</sup> Определение охвата аудита зависит от правил, мандата и организационной структуры ВОА.<sup>47</sup>

13.2 При проведении финансового аудита помощи при стихийном бедствии, аудиторы должны учитывать особый характер этой помощи. Аудит финансовой отчетности может рассматривать, среди прочего:<sup>48</sup>

- требования применимых стандартов бухгалтерского учета в свете особых обстоятельств стихийного бедствия (порядок действий в чрезвычайных ситуациях, большие объемы государственных расходов во время или после стихийного бедствия);
- существование и функционирование надлежащих систем внутреннего контроля на различных этапах ликвидации последствий стихийного бедствия (экстренная помощь, нормализация обстановки, реабилитация и реконструкция);
- часто повышенный риск мошенничества и коррупции при осуществлении деятельности в чрезвычайных ситуациях;<sup>49</sup>
- предусматривает ли законодательство относительно договоров положения о чрезвычайной ситуации, и отражается ли это должным образом в финансовой отчетности;
- соотнесение предусмотренных в бюджете средств помощи, с учтенными;
- возможность существования пробелов в финансировании между исполнительными подразделениями, занимающимися аналогичной деятельностью;
- соотнесение учетной документации и отчетов доноров и получателей;

46 ISSAI 200/20

47 См. ISSAI 100, а также 1000/20 и 21

48 См. ISSAI 1300 Планирование аудита финансовой отчетности

49 ISSAI 5530

- сравнение проектных затрат, зафиксированными донорами, с размерами общей помощи.

Аудиторам следует изучить ISSAI 1000–2999 «Руководство по финансовому аудиту».

13.3 В посткатастрофной среде, особенно, в случае крупных стихийных бедствий, аудиторы могут столкнуться с новыми проблемами. В некоторых случаях ВОА посещают место стихийного бедствия как можно скорее, чтобы собрать информацию или начать аудиторскую работу. Например, так поступили ВОА Перу после землетрясения в Писко в 2007 году и ВОА Китая после землетрясения в Вэньчуань в 2008 году. Аудит, проведенный ВОА Перу, в основном, рассматривал действия в чрезвычайной ситуации. Пост-Вэньчуаньский аудит был сконцентрирован на нормализации обстановки и реконструкции. Этот аудит проводился в темпе происходящих событий и длился около трех лет, то есть практически на протяжении всего периода реконструкции. Главной целью посткатастрофных аудитов была финансовая проверка, но так же они учитывали аспекты эффективности и соответствия. Эти аудиты кратко изложены в Приложениях 6 и 7.

## **14 Аудит эффективности и помощь при стихийном бедствии**

14.1 Проводимый ВОА аудит эффективности является независимым, объективным и надежным изучением того, работают ли правительственные предприятия, системы, процессы, программы, мероприятия или организации в соответствии с принципами экономичности, эффективности и результативности, и есть ли резервы для улучшения.<sup>50</sup> Аудиторы разрабатывают стратегии, которые помогут в определении приоритетов, тем аудита и планировании таким образом, чтобы обеспечить высокое качество аудитов и их экономичное, эффективное, результативное и своевременное проведение.

14.2 Аудит эффективности помощи при стихийном бедствии, может изучать, было ли уделено должное внимание следующим аспектам:

- экономичности использования помощи при стихийном бедствии. Аудиторы могут проверить, использовалась ли финансовая и натуральная помощь для осуществления деятельности в соответствии с принципами и методиками рационального управления;
- эффективности использования людских, финансовых и других ресурсов. Аудиторы могут попытаться установить, была ли помощь при стихийном бедствии, использована с максимальной эффективностью. Рассмотрение вопросов эффективности требует изучения информационных систем, показателей эффективности,

механизмов мониторинга и процедур, применяемых аудируемыми лицами для устранения выявленных недостатков; а также

- насколько эффективно действовали лица, ответственные за управление помощью при стихийном бедствии, и их применение, в контексте поставленных целей. Для измерения результативности аудиторы должны сравнить фактическое влияние деятельности с запланированным влиянием.

Аудиторам следует изучить ISSAI 3000–3299 «Руководство по аудиту эффективности».

#### 14.3 Аудит эффективности может отвечать на следующие вопросы:<sup>51</sup>

- Доверие - была ли предоставлена обещанная помощь? Были ли расходы в связи с обещанной помощью разумными?
- Правомерность - была ли помощь потрачена на заявленные цели?
- Эффективность – была ли помощь освоена с максимальной эффективностью?
- Результативность – была ли помощь освоена с максимальной результативностью?

#### 14.4 Аудиторы эффективности могут рассмотреть следующие аспекты:

- Достижение цели: получило ли пострадавшее население необходимую помощь?
- Процесс: были процедуры разработаны за разумный период времени до стихийного бедствия, а затем соблюдались ли они в посткатастрофный период?
- Стоимость/польза: были цели этой помощи в связи со стихийным бедствием достигнуты при минимальных возможных затратах?
- Качество: было ли качество продукции (продовольственной помощи, временных укрытий и т.д.) приемлемым?

14.5 При проведении аудита эффективности высшие органы аудита должны иметь в виду необходимость разработки рекомендаций для поддержки мер по подготовке к стихийным бедствиям, возможным в будущем. Например, в области развития инфраструктуры высшие органы аудита должны гарантировать, что восстановление инфраструктуры имеет целью не только для замены поврежденных объектов, но и уменьшение воздействия стихийных бедствий, возможных в будущем, и укрепление жизнеспособности общества. Другой пример: если аудиторы выявили неадекватные контрольные средства предупреждения, обнаружения и реагирования в отношении мошеннических и коррупционных действий, они

51 <http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicaloct06b.html>

могут предложить, чтобы стратегия противодействия мошенничеству и коррупции была встроена в подготовку к стихийному бедствию, возможному в будущем.<sup>52</sup> Высшие органы финансового контроля могут также выпускать рекомендации общего применения, касающиеся, например, усовершенствований, которые будут сделаны в области развития людских и организационных ресурсов.

- 14.6 Приложение 8 содержит информацию о двух аудитах эффективности, проведенных ВОА Японии. После Великого восточнояпонского землетрясения в 2011 году ВОА Японии сообщил об экономичности и эффективности расходов, связанных с нормализацией обстановки и реконструкцией, и признал, что временные жилища могли быть приобретены с большей экономичностью, а утилизация мусора, образовавшегося в результате стихийного бедствия, не была достаточно эффективной.
- 14.7 В Приложении 9 кратко представлен аудит эффективности, проведенный ВОА Европейского Союза в отношении гуманитарной помощи Европейской комиссии в связи с цунами в 2004 году в Юго-Восточной Азии. Рекомендации касались возможной роли Комиссии в оказании помощи правительствам пострадавших стран в вопросах более эффективного управления координацией деятельности доноров, необходимости более четкого распределения обязанностей между службами Комиссии, необходимости совершенствовать мониторинг и обеспечивать большую доступность информации, а также о важности получения доступа к документации по проектам, реализованным агентствами ООН.
- 14.8 В период после цунами в Юго-Восточной Азии ВОА Индии провел аудит эффективности государственных расходов и международной помощи при стихийном бедствии, по всему циклу экстренного управления на национальном, государственном и районном уровнях. В ходе проверки было установлено, что механизмы управления и мониторинга помощи были слабыми и что не было никаких четких критериев оценки ожидаемой финансовой помощи. Строительство как временных убежищ, так и постоянного жилья было признано неэффективным, и в процессе строительства были отмечены задержки. Аудит также охватил цели финансового аудита и аудита соответствия, в ходе его проведения были выявлены нарушения в платежах по оказанию помощи, определении получателей и в управлении инфраструктурными проектами. Аудит кратко представлен в Приложении 10.

14.9 Соединенные Штаты Америки (США) являются одним из крупнейших мировых доноров помощи в связи со стихийными бедствиями.<sup>53</sup> В 2005 году ураган «Катрина» обрушился на побережье Мексиканского залива США, причинив ущерб в миллиарды долларов ущерба и лишив жилья тысячи жителей. После того, как картины опустошения и разрушения были транслированы по всему миру, многие страны предложили США помощь как в денежной, так и в натуральной формах, в том числе, и военную помощь. Так как правительство США не получало такие значительные суммы международной помощи в связи со стихийным бедствием ранее, были разработаны специальные процедуры *ad hoc*, регулирующие получение и распространение денежной и натуральной помощи. ВОА США провел аудит эффективности, чтобы определить сумму денежных средств, которая была пожертвована зарубежными странами, и то, в какой степени она была использована для оказания помощи. Аудит также рассмотрел, в какой степени эти федеральные ведомства, отвечающие за помощь, имели методiku и процедуры, которые бы способствовали надлежащей отчетности за получение и распространение помощи, выделенной в натуральной форме, в том числе, военной. Основываясь на результатах аудита, ВОА рекомендуют усовершенствовать методiku, процедуры, планирование и контроль в отношении международных пожертвований. См. Приложение 11.

## **15 Аудит соответствия и помощь при стихийном бедствии**

15.1 Целью аудита соответствия является предоставление возможности ВОА сообщить в соответствующие органы о соблюдении аудируемыми лицами конкретных наборов критериев. Это включает в себя представление информации о том, в какой степени аудируемые лица подотчетны за свои действия и осуществляют должное государственное управление.<sup>54</sup> Высшие органы аудита, проводящие аудит соответствия, должны изучить «Общие указания по проведению аудита соответствия».<sup>55</sup>

15.2 Аудит соответствия может выполняться в рамках отдельного аудиторского задания. Он может быть связан с аудитом эффективности или аудитом финансовой отчетности. Некоторые ВОА могут иметь особые обязанности и задания по проведению аудита соответствия, предписанные их мандатом или другими нормами. Такие задачи могут включать в себя судебную функцию высших органов аудита, деятельность, связанную с предполагаемыми мошенничеством и коррупцией, расследование предполагаемых противоправных действий или других нарушений с целью вынесения решения о назначении наказания соответствующим лицам, предоставления отчетности в правоохранительные органы, или же с целью

53 <http://www.ifrc.org/Docs/Appeals/statistic/donors12.pdf>.

54 ISSAI 400/20

55 ISSAI 4000-4200.

оценки истинности и полноты информации, представленной министрами в парламент.

15.3 Основополагающие аудиторские принципы ИНТОСАИ выделяют два ключевых понятия аудита соответствия:

- Правильность - понятие, означающее, что деятельность, транзакции и информация, относящиеся к аудируемому лицу, соответствуют уполномочивающему законодательству, нормативным актам регулирующего законодательства и другим соответствующим законам, правилам и соглашениям, в том числе, бюджетным законам, и то, что они должным образом санкционированы.
- Должное поведение - это общие принципы, регулирующие разумное финансовое управление в государственном секторе и поведение должностных лиц государственного сектора.

15.4 При проведении аудитов соответствия помощи при стихийном бедствии, аудиторы могут проверить соответствие требованиям международных соглашений, охватывающих меры и деятельность по нормализации обстановки, оказанию экстренной помощи, реабилитации и реконструкции. Например, согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 46/182 от 1991 г. и 58/114 от 2004 г. правительства обязаны придерживаться гуманитарных принципов гуманности, нейтральности, беспристрастности и оперативной самостоятельности.<sup>56</sup> ВОА могут сообщать о несоблюдении правительством этих принципов в использовании помощи при стихийном бедствии.

15.5 Аудиторы должны быть ознакомлены с процедурами на случай чрезвычайных обстоятельств, которые могут применяться во время чрезвычайного положения. Соответствие всем законам и нормам в чрезвычайной ситуации может быть невозможно, и аудиторы должны принимать во внимание необходимость обхода некоторых правил в исключительных обстоятельствах, если это требуется для спасения жизней и облегчения человеческих страданий. Тем не менее, предполагается, что там, где это разумно, отклонения от правил должны быть задокументированы и объяснены. Аудиторы должны также провести проверку и вынести рекомендации в отношении степени готовности к стихийным бедствиям, существовавшей до стихийного бедствия, и того, учитывали ли меры по обеспечению готовности необходимость в установленных процедурах на случай чрезвычайных обстоятельств.

15.6 Приложение 12 представляет два аудита соответствия, которые были проведены ВОА Индонезии в 2010 и 2009 годах относительно реагирования в чрезвычайных ситуациях, реабилитации, реконструкции и управления с помощью. Аудиты включали элементы аудита эффективности и аудиты

соответствия. Аудиторы экстренного реагирования на землетрясение в 2010 году обнаружили, что правила экстренного управления в соответствующем регионе не были достаточными, что законодательное требование об учреждении местной организации по экстренному управлению не было соблюдено и что строительство аварийной инфраструктуры не соответствовало законодательным требованиям. Аудиторы процессов нормализации обстановки и расходов по реконструкции (национальных расходов вместе с международной помощью в связи со стихийным бедствием) сообщили о случаях невыполнения национальных бюджетных норм и о несоблюдении местными властями требования по отчетности об использовании помощи.

## **16 Отчетность по результатам аудитов помощи при стихийном бедствии**

- 16.1 При подготовке аудиторских отчетов высшие органы аудита должны учитывать конкретные условия и потребности страны, а также правовые мандаты и любую другую информацию, имеющую отношение к заинтересованным сторонам. Отдельные аудиторские отчеты могут быть подготовлены по разным этапам этапа ликвидации последствий стихийного бедствия (реагирование на чрезвычайную ситуацию, реабилитация и реконструкция). Эти отчеты могут иметь одинаковую общую структуру, а содержание зависит от соответствующего этапа. Во всех случаях отчеты должны направляться в соответствующий орган с тем, чтобы был осуществлен последующий контроль выполнения рекомендаций.
- 16.2 Отчеты по финансовому аудиту помощи при стихийном бедствии, должны соответствовать национальным требованиям. ВОА должны учитывать руководящие принципы ИНТОСАИ.<sup>57</sup> Если финансовая отчетность была подготовлена в соответствии с нормами и принципами специального назначения, аудиторы должны рассмотреть вопрос о включении поясняющего раздела в отчет о финансовом аудите помощи при стихийном бедствии.<sup>58</sup>
- 16.3 По проведении аудита эффективности или аудита соответствия аудиторы должны предоставить письменные отчеты с тем, чтобы сообщить результаты аудита всем уровням власти и другим заинтересованным сторонам. Отчеты составляются так, чтобы снизить возможность неправильного толкования результатов, сделать результаты доступными для общественности и содействовать принятию дальнейших мер для определения того, были приняты меры по исправлению недостатков.
- 16.4 Аудиты эффективности должны быть надежными и информативными. Рекомендации должны быть логичными и понятными, а также связаны с

57 ISSAI 1700 «Составление заключения и отчетность по финансовым отчетам».

58 ISSAI 1800: Особое внимание обратите на «Аудит финансовой отчетности специального назначения»

целями и выводами аудита. Аудиторы должны сообщить о целях аудита, объеме, используемых методологии и источниках, а также изложить аудиторские выводы, вынести заключения и рекомендации. Отчеты о проверках должны быть полными, точными, объективными, убедительными, и настолько четкими и краткими, насколько это возможно. Руководящие указания представлены в ISSAI 3000.<sup>59</sup>

- 16.5 Аудит соответствия должен включать цели и объем аудита, период, рассматриваемый период, определять или описывать предмет аудита и критерии, обязанности различных сторон (правовая основа), стандарты аудита, применяемые в выполнении работы, краткое изложение выполненной работы и заключение. Руководящие указания представлены в ISSAI 4100.<sup>60</sup>
- 16.6 ИНТОСАИ возглавила инициативу под названием «Интегрированная система финансовой подотчетности» (IFAF) для улучшения качества и доступности финансовой информации о гуманитарной помощи.<sup>61</sup> Всем сторонам, заинтересованным в вопросах гуманитарной помощи, предлагается подготовить таблицы IFAF. Затем эти таблицы будут проверены внешними аудиторами, они будут доступны для общественности и публиковаться, как открытые данные. Целью IFAF является стандартизация и упрощение отчетности по гуманитарной помощи, повышение прозрачности и подотчетности, а также обеспечение доступа всех заинтересованных лиц к фактической, окончательной, проверенной финансовой информации в целом по гуманитарной помощи. Так только IFAF будет введена, ВОА смогут использовать более точную и своевременную информацию, что поможет им в проведении аудита финансовой отчетности, эффективности и соответствия. Более подробная информация по IFAF представлена в INTOSAI GOV 9250.<sup>62</sup>

## 17 Инструменты аудита помощи при стихийном бедствии

- 17.1 Сложность проведения аудита помощи при стихийном бедствии требует использования аудиторских инструментов. Однако прежде чем использовать инструменты, аудиторы должны получить уверенность в отношении качества и достоверности информации, на которой они основаны. Некоторые из этих инструментов описаны ниже.
- 17.2 Правительства используют Географическую информационную систему (ГИС) как источник информации. Она 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. В аудите помощи при стихийном бедствии ГИС могут использоваться для определения зоны (зон), бедствия, подлежащих аудиту. ГИС полезны как при планировании,

59 [http://www.issai.org/media \(797,1033\)/ISSAI 4100 E Endorsement version June.pdf](http://www.issai.org/media (797,1033)/ISSAI 4100 E Endorsement version June.pdf)

60 [http://www.issai.org/media \(797,1033\)/ISSAI 4100 E Endorsement version June.pdf](http://www.issai.org/media (797,1033)/ISSAI 4100 E Endorsement version June.pdf)

61 <http://www.issai.org/composite-194.htm>

62 там же



так и при проведении аудита. ISSAI 5540 содержит более подробную информацию о ГИС, в частности, относительно того, как они могут быть использованы в аудите помощи при стихийном бедствии.<sup>63</sup>

17.3 Базы данных, доступные в режиме реального времени, могут быть полезны для аудиторов ВОА в тех случаях, когда в экстренном управлении участвуют множество заинтересованных сторон. Вот примеры оперативных баз данных, которые использовались в аудите помощи при стихийном бедствии, в связи с цунами в Индонезии: RAN-DTF, ETS, FTS и сайт экстренной помощи ООН. Учитывая важную роль, которую эти базы данных играют в экстренном управлении, аудиторы должны также оценить качество этих баз данных и содержащуюся в них информацию. ВОА рекомендуется изучить окончательный отчет Целевой группы ИНТОСАИ по подотчетности и аудиту помощи при стихийном бедствии<sup>64</sup>, в котором представлены критерии оценки качества оперативных баз данных по экстренному управлению, и, в частности, управлению помощью при стихийном бедствии.

Целевая группа сочла, что базы данных по управлению помощью при стихийном бедствии, должна содержать:

- полные, достоверные, своевременные и сопоставимые данные;
- информацию о степени надежности и своевременности данных: Были ли проведены проверка или аудит информации? Когда была собрана информация?
- данные за целый период - этап оказания экстренной помощи, реабилитации или реконструкции.

17.4 ИНТОСАИ GOV 9250 по Интегрированной системе финансовой подотчетности (IFAF) (пункт 16.6) включает в себя предложение о том, что таблицы IFAF должны быть предоставлены в виде открытых данных. Проверенная информация, опубликованная в таблицах IFAF, может быть использована в качестве инструмента для аудиторов, стремящихся провести глобальную сквозную проверку отдельных бедствий или конкретных потоков помощи. Таблицы IFAF также могут использоваться аудиторами, стремящимися установить, насколько гуманитарная помощь, в которой они заинтересованы, была охвачена другими аудиторами, и сами по себе могут стать инструментами для дальнейшего взаимодействия и сотрудничества между аудиторами.<sup>65</sup>

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

64 Целевая группа по подотчетности и аудиту оказания помощи в связи со стихийным бедствием (2008), Опыт, полученный относительно подотчетности, прозрачности и аудита помощи в связи с цунами. См. веб-сайт: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/home>.

65 <http://www.issai.org/composite-194.htm>