

О. А. Линдюк,
д. держ. упр., доцент, Інститут державного управління
та наукових досліджень з цивільного захисту
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4503-5912>
О. С. Твердохліб,
д. держ. упр., професор, Інститут державного управління
та наукових досліджень з цивільного захисту
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1502-2937>
С. П. Потеряйко,
д. держ. упр., доцент, Інститут державного управління
та наукових досліджень з цивільного захисту
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3787-0929>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.22.174

ВНУТРІШНІЙ АУДИТ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

О. Lyndiuk,
Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Institute of Public Administration and Research in Civil Protection
O. Tverdokhlib,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Institute of Public Administration and Research in Civil Protection
S. Poteriaiko,
Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Institute of Public Administration and Research in Civil Protection

INTERNAL AUDIT IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION UNDER MARTIAL LAW CONDITIONS

Стійкість України в сукупності її державних систем від моменту запровадження воєнного стану забезпечувалася завдяки гуманітарній підтримці Механізму цивільного захисту ЄС, частиною якого нещодавно стала Єдина державна система цивільного захисту України. Надходження значної кількості ресурсів від держав-членів даного механізму до ДСНС спровокувало підвищення уваги до ефективності управління ними, їх розподілу, використання тощо. Ефективність використання цих ресурсів можливо оцінити та відслідкувати завдяки внутрішньому аудиту.

Метою статті є дослідження організаційно-методичних засад здійснення внутрішнього аудиту у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану та ідентифікація шляхів покращення державного управління у сфері внутрішнього аудиту за цих умов.

Авторським колективом розглянуто Єдину державну систему цивільного захисту України, її складові та функції. Проаналізовано переваги участі вітчизняної системи цивільного захисту у Механізмі цивільного захисту ЄС. Представлено поняття внутрішнього аудиту. Досліджено нормативно-правову регламентацію його проведення в умовах воєнного стану. Представлено та описано особливості державного управління у сфері внутрішнього аудиту в системі ДСНС протягом дії воєнного стану.

За результатами дослідження в статті запропоновано шляхи покращення державного управління у сфері внутрішнього аудиту в умовах воєнного стану в Україні.

The Ukraine's stability as a whole of its state systems since the introduction of martial law has been ensured thanks to the EU Civil Protection Mechanism's humanitarian support, of which the Ukraine's unified state system of civil protection recently became a part. The arrival of a significant amount of resources from the member states of this mechanism to The State Emergency Service of Ukraine has provoked increased attention to the efficiency of their management, distribution, use, etc. The effectiveness of these resources use can be evaluated and monitored through internal audit.

The purpose of the article is to study the organizational and methodological internal audit's foundations in the sphere of civil protection under martial law conditions and to identify to improve public administration's ways in the field of internal audit under these conditions.

The authors considered the Ukraine's unified state system of civil protection, her elements and functions. The advantages of the participation of the domestic civil protection system in the EU Civil Protection Mechanism are analyzed. The concept of internal audit is presented. The legal regulation of its implementation in the conditions of martial law has been studied. Internal audit is an activity that involves the study of the management system and internal control and is aimed at their improvement. Internal audit contributes to the prevention of illegal, inefficient and ineffective use of budget funds, the occurrence of errors or other deficiencies in the public sector institutions activities. The results of the internal audit are reflected in the report that contain professional judgment in the form of independent conclusions and recommendations.

The features of state managements mechanisms in the field of internal audit in the State Emergency Service system of Ukraine during martial law are presented and described. In the conditions of martial law, to public administration approaches in the field of internal audit in The State Emergency Service of Ukraine were changed, were stated the author's team. The internal audit's space underwent the most changes by making changes to the priority criteria.

Based on the research results, the ways to improve public administration in the field of internal audit in the conditions of martial law in Ukraine are proposes in the article.

Ключові слова: система управління, внутрішній аудит, механізми державного управління, ризик, управління ризиками, цивільний захист.

Key words: management system, internal audit, state management mechanisms, risk, risk management, civil protection.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Від початку введення воєнного стану в Україні стійкість її систем забезпечувалася в тому числі завдяки гуманітарній підтримці Механізму цивільного захисту ЄС. Хоча Україна на момент повномасштабного вторгнення ще не була в його складі. 20 квітня 2023 року Україна приєдналася до даного Механізму і стала повноправною його учасницею. Завдяки взаємній співпраці держав-членів Механізму цивільного захисту ЄС вдається підтримати ті державні механізми цивільного захисту, які опинилися в епіцентрі лиха, надзвичайної ситуації чи воєнного конфлікту і тим самим сприяти їх стійкості та відновленню життєздатності. Яскравим прикладом цьому стала ситуація нашої держави. Україна отримувала продукти харчування, медикаменти та інші життєво важливі ресурси, зокрема електрогенератори зі стратегічних енергетичних резервів ЄС.

Асигнування ресурсів міжнародних партнерів вимагає підвищеної уваги до управління ними, їх розподілу, використання тощо. Ефективність використання всіх ресурсів системою Державної служби України з надзви-

чайних ситуацій (далі — ДСНС), які отримані від Механізму цивільного захисту ЄС можливо оцінити та відслідкувати завдяки внутрішньому аудиту. Крім того, внутрішній аудит спрямований на удосконалення системи управління з метою підвищення ефективності розподілу ресурсів та недопущення порушень, зловживань і інших протиправних дій з такою допомогою.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Загалом дослідження питань інтеграції вітчизняної системи цивільного захисту в європейський механізм цивільного захисту розпочалося із чіткого декларування на державному рівні євроінтеграційних векторів подальшого розвитку України, тобто із підписання 27 червня 2014 року Угоди між Україною та ЄС щодо співробітництва. Відтак, у статті Романенко Є. досліджено стан функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України, визначено необхідність і можливі шляхи реформування ДСНС і загалом системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції для посилення національної безпеки держави [1].

Автором Ключко А. досліджено трансформаційні процеси механізмів державного управління у сфері ци-

вільного захисту, зокрема у щодо запровадження системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Також, представлено особливості формування вітчизняної сучасної системи цивільного захисту, аналіз питань міжнародного співробітництва України з Європейським Союзом та іншими дотичними до питань цивільного захисту організаціями (ООН, НАТО тощо) [2].

Проте дане питання має надактуальний характер й нині і підтвердженням цьому є дослідження напрямів реформування цивільного захисту України на базі кращих практик ЄС як складової безпекового простору [3].

Від часу повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України акценти вітчизняних науковців змістилися в бік дослідження питань функціонування цивільного захисту в умовах воєнного стану [4]. Особлива увага прикута до безпеки освітнього процесу, що потребує формування в учасників освітнього процесу базових компетентностей з питань цивільного захисту при підготовці здобувачів вищої освіти за освітніми програмами в умовах воєнного часу [5].

Питаннями внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту займаються вітчизняні науковці Борець Л., Дуліна О., Зюман С., Кравченко Ю., Пушкарьова О., Чумакова І., Яковлева Т. тощо. У науковому доробку [6] внутрішній аудит в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій досліджено через призму публічного управління, з визначенням його ніші в системі державного фінансового аудиту. Функціонування внутрішнього аудиту в умовах воєнного стану здебільшого розглядається практиками [7], тому важливо дослідити внутрішній аудит у сфері цивільного захисту з окремою деталізацією особливостей його здійснення у період дії воєнного стану.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — дослідження організаційно-методичних засад здійснення внутрішнього аудиту у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану та ідентифікація шляхів покращення державного управління у сфері внутрішнього аудиту за цих умов.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Цивільний захист — комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки [8]. Реалізується цивільний захист через Єдину державну систему цивільного захисту (далі — ЄДСЦЗ), яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Ключовими завданнями ЄДСЦЗ є забезпечення готовності всіх центральних органів виконавчої влади, підготовки до таких дій населення, вжиття заходів із запобігання, опрацювання даних про надзвичайні ситуації та створення за результатами їх аналізу прогнозів, захист населення в тому числі шляхом вчасного його

інформування, безпосереднє проведення пошукових і рятувальних робіт тощо.

До зазначених завдань ЄДСЦЗ після введення в дію воєнного стану додалися ще й завдання у відбудовний період, а саме:

- проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій;
- ліквідація наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження;
- вжиття заходів для відновлення об'єктів критичної інфраструктури сфери життєзабезпечення населення;
- визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) територій;
- залучення до ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій міжнародної допомоги [8].

Крім того, важливим проривом у сфері цивільного захисту стало прийняття України 20 квітня 2023 року до складу держав-учасниць Механізму цивільного захисту ЄС — ініціативи, через яку українцям надійшли тисячі тонн гуманітарної допомоги під час повномасштабної війни, розв'язаної РФ. Україна стала 36 державно-учасницею зазначеного механізму.

Механізм цивільного захисту Європейського союзу був створений у жовтні 2001 року Європейською Комісією. Механізм спрямований на зміцнення співпраці між країнами ЄС і державами-учасницями з питань цивільного захисту для покращення запобігання, готовності та реагування на надзвичайні ситуації. Коли надзвичайна ситуація переважає можливості реагування країни Європи та за її межами, вона може звернутися за допомогою через сформований Механізм цивільного захисту ЄС. Комісія є координатором з реагування на надзвичайні ситуації в усьому світі, беручи на себе принаймні 75% транспортних та/або операційних витрат на розгортання допомоги.

В Україні безпосереднє керівництво ЄДСЦЗ здійснює Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС). Від початку воєнного стану ДСНС отримує гуманітарну допомогу від рятувальних служб з усього світу. І, в першу чергу, це технічна підтримка всіх підрозділів ДСНС для оперативного та якісного, а головне — безпечного реагування на нові виклики сучасності. Зазначене вимагає підвищення ефективності розподілу та використання ресурсів, які надаються як гуманітарна допомога і базуються на прийнятих управлінських рішеннях публічними управліннями. Оцінити такі рішення можливо за допомогою внутрішнього аудиту, який проводиться підрозділом внутрішнього аудиту ДСНС.

Внутрішній аудит — це діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій [9].

Організаційна незалежність внутрішнього аудиту в системі ДСНС забезпечується підпорядкуванням підрозділу внутрішнього аудиту безпосередньо Голові ДСНС. Делегування повноважень щодо виконання функцій з цивільного захисту публічним управлінням на чолі підрозділів, установ, організацій тощо, які підпорядковуються ДСНС, вимагає впевненості Голови ДСНС в тому, що ці функції виконуються належним чином. Зрозуміти стан справ за окремими напрямками діяльності можливо завдяки звітам з внутрішнього аудиту, практика якого була значно обмежена від початку війни, адже першочерговими стали питання фізичної безпеки працівників і осіб начальницького складу ДСНС.

Працівники підрозділів внутрішнього аудиту звернулися до Міністерства фінансів України, як головного нормотворця і методолога з питань внутрішнього аудиту, за роз'ясненням як саме проводити внутрішні аудити в період воєнного стану. У відповідь Міністерство фінансів України в листі від 20.03.2022 № 33020-07-5/6432 надало наступну інформацію. Листом трактується нормативно-правове підґрунтя для проведення дистанційних (камеральних) внутрішніх аудитів, а точніше зазначено, що не встановлено обмежень щодо проведення такого аудиту. Зазначено, що керівник підрозділу внутрішнього аудиту має сам встановити внутрішніми нормативно-правовими актами порядок проведення дистанційного або камерального внутрішнього аудиту враховуючи особливості діяльності відповідного державного органу, враховуючи можливість доступу до документів, інформації та баз даних, необхідних для проведення таких аудитів. Якщо до працівників підрозділів внутрішнього аудиту звертаються за консультаційною підтримкою, то необхідно вжити додаткових заходів для нейтралізації негативного впливу і забезпечення їх незалежності і об'єктивності.

На практиці у реалізації дистанційних (камеральних) внутрішніх аудитів значну роль відіграв набутий підрозділами внутрішнього аудиту досвід роботи під час пандемії. Тому в більшості таких підрозділів уже була налагоджена дистанційна робота та комунікація із суб'єктами простору аудиту. Посилилася роль наявних засобів зв'язку та мережі Інтернет, яка сприяла використанню публічної інформації, розміщеної на офіційних сайтах та базах даних. В даному випадку, важливим завданням стало посилення захисту каналів комунікації та кібербезпеки з метою унеможливлення витоків важливої службової інформації і потрапляння її до третіх сторін.

Зрозуміло, що дистанційні (камеральні) внутрішні аудити повинні передбачати обов'язково офлайн взаємодію для виконання аудиторською групою процедур, які дадуть можливість сформулювати професійне судження щодо окремих питань, які підлягають перевірці та дібрати бракуючі аудиторські докази для підтвердження чи спростування гіпотез.

ДСНС було практично впроваджено зазначені роз'яснення Міністерства фінансів України і внутрішні аудити практично безперервно проводилися з 2022 року та завдяки аудиторським рекомендаціям сприяли підвищенню управління в системі ДСНС, зокрема й питанням отримання, розміщення, розподілу та використання гуманітарної допомоги. Реалізувати це вдалося підроз-

ділу внутрішнього аудиту ДСНС завдяки оптимізації процесів внутрішніх аудитів, внесення змін до планів, щодо консультаційної підтримки, то ДСНС вдалося вийти на новий рівень. Надання допомоги установам системи ДСНС спрямоване на досягнення ними поставлених цілей за допомогою системного, упорядкованого підходу до оцінки і підвищення ефективності процесів управління ризиками, контролю і системи управління. Щодо виконання цієї функції, як приклад, можна зазначити консультаційну роботу в напрямку надання роз'яснень застосування законодавчих норм щодо окремих видів виплат, укладання договорів, порядків обліку робочого часу в умовах воєнного стану, впровадження нових інформаційних та логістичної системи тощо.

В умовах воєнного стану були змінені підходи до державного управління у сфері внутрішнього аудиту в системі ДСНС. Значних змін зазнав простір аудиту, тобто об'єкти внутрішнього аудиту шляхом внесення змін до критеріїв пріоритетності. Завдяки цим змінам було реалізовано більш важливі внутрішні аудити для країни: аудити процесів отримання гуманітарної допомоги, ефективності організації та розвитку єдиної державної системи цивільного захисту та забезпечення діяльності щодо захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, а також управління майном в умовах воєнного стану та пріоритетності виконання завдань.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в сучасних у сфері цивільного захисту були змінені механізми державного управління у сфері внутрішнього аудиту та методичні підходи до проведення таких аудитів. Варто також відмітити, що в умовах воєнного стану роль і відповідальність підрозділів внутрішнього аудиту тільки зростає, оскільки лабільне зовнішнє середовище вимагає адекватних змін у внутрішніх процесах організації. Це вимагає від аудиторів удосконалення їх професійної компетентності, адже, з метою надання рекомендацій, які є високопрофесійним судженням з питань управлінських процесів вони мають бути обізнані у питаннях щодо яких проводять аудит.

Зазначене дає можливість зробити висновок щодо шляхів покращення державного управління у сфері внутрішнього аудиту в умовах воєнного стану в Україні, а саме:

- формування нових правил і алгоритмів діяльності на базі антикризового управління підрозділами ДСНС;
- застосування системності при аналізі ситуацій та прийнятті управлінських рішень;
- завчасна підготовка плану дій на випадок надзвичайної ситуації для окремої місцевості зі своєчасним його уточненням при нагальній необхідності;
- посилення управління ризиками через забезпечення безперебійної оцінки ризиків та вжиття відповідних заходів щодо мінімізації можливої шкоди (збитків) від цих ризиків;
- забезпечення здатності спеціально створених організаційно-технічних, інформаційних та інших систем до умов функціонування в особливий період;
- формування управління усіх ланок загальної стійкості організації в умовах можливих викликів сьогодення;

— формування інформаційної та комунікаційної системи з метою прийняття рішень публічними управліннями вищого ієрархічного рівня управління в умовах володіння повною, актуальною, об'єктивною інформацією.

Таким чином, в умовах воєнного стану особливо нагальна потреба в проведенні якісних та своєчасних аудитів, результатами яких в кінцевому результаті є підвищення якості, ефективності, результативності та своєчасності прийняття управлінських рішень щодо реалізації нових процесів (проектів) або корегування тих, що ще реалізуються.

Література:

1. Романенко Є. О. (2016). Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*, 4 (3), 38—46.
2. Ключко А. М. Пріоритетні тенденції щодо реформування сфери цивільного захисту / Ключко А. М., Борисова Л. В., Загора О. В., Фещенко А. Б. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Сер.: Держ. управління. 2021. Вип. 2 (15). С. 376—384.
3. Демчук В. Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 1(13).
4. Клименко Н. (2022). Особливості забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану. *Науковий вісник: Державне управління*, 2 (12), 218-233.
5. Кондель В. Формування базових компетентностей з цивільного захисту під час підготовки здобувачів вищої освіти в умовах воєнного стану. *Витоки педагогічної майстерності*. 2023. Випуск 31. URL: <http://sources.pnpu.edu.ua/article/view/283330>
6. Кравченко Ю., Ружанський, О. (2022). Внутрішній аудит системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій як елемент публічного менеджменту. *Науковий вісник: Державне управління*, 1 (11), 260—275.
7. Касаткін С. (2022) Професія внутрішнього аудитора під час війни URL: <https://kpmg.com/ua/uk/blogs/home/posts/2022/07/profesiya-vnutrishnoho-audytora-pid-chas-viyny.html>
8. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
9. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=%D0%B0%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82#w1_1

References:

1. Romanenko, Ye. O. (2016), "Conceptual principles of reforming the state service of Ukraine in emergency situations and its place in the system of internal affairs bodies", *Aspekty publichnoho upravlinnia*, vol. 4 (3), pp. 38—46.
2. Klochko, A. M., Borysova, L. V., Zakora, O. V. and Feshchenko, A. B. (2021), "Priority trends regarding reforming the sphere of civil protection", *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy*. Ser.: *Derzh. Upravlinnia*, vol. 2 (15), pp. 376—384.

3. Demchuk, V. (2023), "Reforming the field of civil protection as a component of the security space in the context of the European integration of Ukraine", *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, vol. 1 (13), pp. 102—122.

4. Klymenko, N. (2022), "Peculiarities of providing civil protection in conditions of martial law", *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, vol. 2 (12), pp. 218—233.

5. Kondel, V. (2023), "Formation of basic competences in civil protection during the training of students of higher education in the conditions of martial law", *Vytoky pedahohichnoi maisternosti*, [Online], vol. 31. available at: <http://sources.pnpu.edu.ua/article/view/283330> (Accessed 29 Oct 2023).

6. Kravchenko, Yu. and Ruzhanskyi, O. (2022), "Internal audit of the system of the State Emergency Service of Ukraine as an element of public management", *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, vol. 1 (11), pp. 260—275.

7. Kasatkin, S. (2022), "The profession of an internal auditor during the war", [Online], available at: <https://kpmg.com/ua/uk/blogs/home/posts/2022/07/profesiya-vnutrishnoho-audytora-pid-chas-viyny.html> (Accessed 29 Oct 2023).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), "Civil Protection Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (Accessed 29 Oct 2023).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=%D0%B0%D1%83%D0%B4%D0%B8%D1%82#w1_1 (Accessed 29 Oct 2023).

Стаття надійшла до редакції 31.10.2023 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

 viber: +38 050 3820663