

**Предупреждение и выявление мошенничества
и борьба с ним в организациях системы
Организации Объединенных Наций**

Доклад подготовили

*Джордж Барциотас
Гопинатхан Ачамкулангаре*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2016 год**



Организация Объединенных Наций

Просьба отправить на вторичную переработку 



**Предупреждение и выявление мошенничества
и борьба с ним в организациях системы
Организации Объединенных Наций**

Доклад подготовили

*Джордж Барциотас
Гопинатхан Ачамкулангаре*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2016 год

Резюме

Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций JIU/REP/2016/4

Мошенничество представляет собой угрозу, которая заслуживает серьезного внимания и требует безотлагательных действий со стороны как организаций системы Организации Объединенных Наций, так и директивных/руководящих органов. Последствия мошенничества в рамках системы Организации Объединенных Наций могут быть значительными. В дополнение к осязаемым финансовым потерям мошенничество влечет за собой пагубные последствия для репутации соответствующей организации, что, в свою очередь, негативно влияет на ее способность обеспечивать эффективную реализацию программ, устанавливать партнерские отношения с другими организациями и получать взносы. Таким образом, наличие эффективных механизмов предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним имеет ключевое значение для защиты интересов организаций от этих негативных последствий. Не менее важную роль меры по борьбе с мошенничеством играют и в деле укрепления подотчетности и повышения эффективности системы Организации Объединенных Наций, а также поощрения надлежащих мер надзора и ответственного использования ресурсов.

Несмотря на то, что размеры общего ущерба, наносимого системе Организации Объединенных Наций в результате мошенничества, с трудом поддаются достаточно точному определению, внешние и внутренние надзорные органы неоднократно указывали на то, что с учетом масштабности и сложности деятельности системы Организации Объединенных Наций, а также того обстоятельства, что эта деятельность осуществляется в условиях, связанных с высокой степенью риска, число выявленных случаев мошенничества является на удивление низким. На фоне статистических данных о мошенничестве, поступающих от профессиональных ассоциаций, национальных правительственных ведомств, компаний частного сектора и научных организаций, масштабы мошенничества, о которых сообщает система Организации Объединенных Наций, действительно являются нетипично низкими. В целом средний показатель убытков от мошенничества в государственном и частном секторах находится в диапазоне от 1 до 5% от общего объема поступлений, тогда как в системе Организации Объединенных Наций он составляет 0,03%. Иными словами, занижение масштабов и/или невыявление случаев мошенничества в системе Организации Объединенных Наций, возможно, является значительной и широко распространенной проблемой.

В настоящем докладе говорится о поднятых как государствами-членами, так и надзорными органами проблемах, которые касаются положения дел в сфере борьбы с мошенничеством в системе Организации Объединенных Наций. В нем анализируется вопрос о мерах по предупреждению и выявлению мошенничества и борьбе с ним в системе Организации Объединенных Наций на концептуальном и оперативном уровнях, а также приводятся аргументы в пользу

формирования рамочного механизма противодействия мошенничеству, который позволил бы вырабатывать руководящие установки в отношении методов борьбы с мошенничеством. В основу доклада легла большая работа, проделанная за последние годы надзорными органами системы Организации Объединенных Наций, включая Комиссию ревизоров (КРООН), Независимый консультативный комитет по ревизии (НККР), Управление служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций и другие внутренние и внешние контрольные органы. Некоторые аспекты проблемы мошенничества затрагивались, в частности, и в докладах ОИГ, касающихся системы Организации Объединенных Наций, прежде всего по таким темам, как функция мобилизации ресурсов (JIU/REP/2014/1), управление деятельностью партнеров-исполнителей (JIU/REP/2013/4), функция проведения расследований (JIU/REP/2011/7 и JIU/REP/2000/9) и система подотчетности (JIU/REP/2011/5).

Для различных организаций характерны разные подходы к вопросам управления рисками, связанными с мошенничеством, а также разная степень интенсивности соответствующих мер. Кроме того, мошенничество может принимать весьма разнообразные формы, а масштабы мошеннических действий, совершаемых сотрудниками и/или сторонними организациями, значительно различаются в зависимости от того, о какой именно организации идет речь. С учетом этого авторы доклада не являются сторонниками применения «унифицированного» подхода к вопросам борьбы с мошенничеством в системе Организации Объединенных Наций; вместо этого они подчеркивают необходимость адаптации предлагаемого рамочного механизма противодействия мошенничеству к потребностям и конкретным особенностям каждой организации. Детальный анализ конкретных фактов мошенничества в докладе не проводится; вместо этого в нем применяется комплексный подход к проблеме мошенничества, а также содержится информация о принимаемых организациями мерах по борьбе с мошенничеством. Особое внимание уделяется тем видам деятельности, в связи с которыми проблема мошенничества стоит наиболее остро, а также ситуациям, связанным с высокой степенью риска. Речь идет о мошеннических действиях, которые касаются закупок, управления контрактами, набора персонала, выплат, руководства реализацией проектов, а также отбора сторонних организаций, таких как партнеры-исполнители, и управления их деятельностью. В связи с этим в докладе определяются области, для которых характерно наличие общих проблем, и содержатся рекомендации, основанные на передовых методах, которые применяются в государственном и частном секторах, а также на опыте обследованных многосторонних организаций.

Кроме того, в докладе не предлагается бороться с мошенничеством путем создания совершенно новых структур, которое может быть связано с серьезными финансовыми последствиями. Напротив, его авторы предлагают более эффективно использовать уже имеющиеся структуры, а также применять принцип пропорциональности и противодействовать мошенничеству с учетом имеющихся рисков. Кроме того, они подчеркивают, что принятие эффективных мер по предупреждению мошенничества было бы намного менее затратным, нежели выявление уже имевших место случаев мошенничества и ликвидация их последствий. Деятельность по предупреждению мошенничества не требует участия в ней большого числа людей; вместо этого необходимо пересмотреть приоритеты и изменить менталитет всех заинтересованных сторон, и в особенности руководителей высшего звена. Тем не менее с учетом того, что невозможно ни предотвратить, ни выявить абсолютно все случаи мошенничества, необходим сбалансированный подход, сочетающий в себе как меры по предупреждению мошенничества, так и меры по его выявлению.

Помимо того, что данный доклад содержит анализ проявлений мошенничества по всему спектру организаций системы Организации Объединенных Наций, он призван сыграть роль справочного пособия, из которого организации могли бы черпать информацию, наиболее актуальную для них с учетом их потребностей, а также «дорожной карты», позволяющей добиться продвижения вперед в желаемом направлении. **Доклад содержит 16 официальных рекомендаций, одна из которых адресована директивным и руководящим органам, а 15 – исполнительным главам.** Кроме того, он содержит 20 неофициальных («мягких») рекомендаций в форме предложений, направленных на повышение эффективности политики и практики в сфере противодействия мошенничеству.

Для борьбы с мошенничеством в системе Организации Объединенных Наций необходимо сделать гораздо больше, нежели уже сделано

Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций заинтересовано в принятии мер по борьбе с мошенничеством не только по причине его непосредственного негативного влияния на внутренние механизмы работы Организации, но и в связи с наличием ряда внешних факторов, которые включают в себя: сенсационные публикации в средствах массовой информации с обвинениями в мошенничестве; рекомендации внутренних и внешних надзорных органов; и, что наиболее важно, интенсивное давление со стороны стран, вносящих наиболее крупные взносы, которые, в свою очередь, испытывают аналогичное давление со стороны своих собственных высших национальных ревизионных органов, парламентов, средств массовой информации, гражданского общества, а также широкой общественности.

На фоне сложившейся обстановки некоторые организации системы Организации Объединенных Наций предпринимали в последние годы согласованные усилия в целях укрепления своей политики и стратегий, направленных на противодействие мошенничеству. Несмотря на достигнутый прогресс, некоторые проблемы по-прежнему не решены; настоящий обзор продемонстрировал, что организациям необходимо существенно углубить свое понимание угрозы мошенничества, а также повысить эффективность методов противодействия мошенническим действиям и злоупотреблениям должностным положением. Для этих проблем характерны различные проявления. Наиболее важные из них перечислены ниже: отсутствие решительного «морально-этического настроя руководства» на борьбу с мошенничеством; отсутствие усилий по формированию всепроникающей атмосферы нетерпимости к мошенничеству; непроведение систематических аналитических мероприятий, направленных на определение уязвимости к рискам, которые связаны с мошенничеством; призывы к «нулевой терпимости к мошенничеству», не сопровождаемые попытками наполнить их практическим содержанием; отсутствие общепринятого определения мошенничества; отсутствие четкой политики и/или стратегии борьбы с мошенничеством; отсутствие ответственных за рабочие процессы и серьезные упущения в управленческой деятельности в части противодействия мошенничеству; задержки в расследовании сообщений о предполагаемых случаях мошенничества, которые усугубляются отсутствием криминалистов, имеющих надлежащий уровень подготовки и квалификации; нехватка ресурсов, выделяемых на цели противодействия мошенничеству пропорционально имеющимся рискам; слабость мер по претворению в жизнь многосторонних механизмов отстранения от сотрудничества сторонних организаций и других санкционных механизмов; отсутствие систематических последующих мер в связи с результатами исследований, особенно с участием национальных правоохранительных органов;

и отсутствие действенного механизма дисциплинарного воздействия на сотрудников, совершающих мошеннические действия.

Некоторые организации по-прежнему практически отрицают даже само наличие проблемы мошенничества. Их неспособность и/или нежелание признавать существование угрозы мошенничества и принимать какие-либо меры в связи с этой угрозой на соответствующем уровне, в частности, находят свое отражение в тех комментариях, которые они предоставили в связи с данным докладом. По мнению этих организаций, некоторые из основных выводов, содержащихся в докладе, не являются для них актуальными и не имеют отношения к их деятельности. Однако, несмотря на то, что эти организации, по-видимому, считают существующие в них системы борьбы с мошенничеством адекватными, проведенный обзор позволил выявить многочисленные недостатки этих систем. Руководству этих организаций следует серьезно проанализировать данные, которые касаются их уязвимости к рискам, связанным с мошенничеством, признать реальную остроту проблемы мошенничества в своих организациях, а также разработать эффективную программу противодействия мошенничеству в целях защиты активов, престижа и репутации этих организаций. В основу большинства рекомендаций, включенных в настоящий доклад, положены передовые методы противодействия мошенничеству; эти рекомендации заслуживают внимания.

Ясное понимание проблем мошенничества и предполагаемого мошенничества имеет ключевое значение для недопущения недоразумений и поддержки эффективных мер по борьбе с мошенничеством

В Организации Объединенных Наций отсутствует общесистемное определение понятия «мошенничество». Между организациями существуют значительные различия в том, что касается определения и трактовки термина «мошенничество». В некоторых случаях содержание понятия «мошенничество» понимается по-разному даже в рамках одной и той же организации. Отсутствие четкого определения этого понятия порождает недоразумения и способно создавать угрозу эффективной реализации мероприятий по противодействию мошенничеству. Налицо опасность непонимания сотрудниками и руководителями того, какие именно действия расцениваются как мошенничество. В частности, те подразделения и лица, которые несут ответственность за мероприятия по борьбе с мошенничеством, в том числе следователи, аудиторы, финансовые департаменты, администраторы программ и т.п., не могут эффективно выполнять свои функции в отсутствие четкого определения самого понятия «мошенничество». Кроме того, определение понятия «мошенничество» имеет правовые последствия и оказывает влияние на необходимый объем доказательств и улики при проведении расследований, а также на дисциплинарные разбирательства в отношении сотрудников и процедуры применения санкций в отношении сторонних организаций. Общее для всей системы Организации Объединенных Наций определение данного понятия также необходимо для обеспечения совместимости и сопоставимости данных о мошенничестве в различных организациях, а также для повышения транспарентности (см. **рекомендацию 1**). В большинстве организаций, охваченных настоящим обзором, отсутствует также и официальное определение понятия «предполагаемое мошенничество». Отсутствие ясности в данном вопросе и общего понимания термина «предполагаемое мошенничество» затрудняет четкое и надлежащее отражение соответствующих данных в финансовой отчетности организаций.

~ ◇ ~

В целях обеспечения упорядоченного подхода к выполнению задач, поставленных в контексте подготовки данного доклада, ОИГ разработала Рамочный механизм противодействия мошенничеству, который состоит из восьми основополагающих компонентов, касающихся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним в системе Организации Объединенных Наций. Ниже приводится краткое изложение замечаний, выводов и рекомендаций применительно к этим основополагающим компонентам.

Управление и руководство мероприятиями по противодействию мошенничеству (основополагающий компонент 1)

Морально-этический настрой руководства и формирование атмосферы решительной нетерпимости к мошенничеству имеют ключевое значение для недопущения мошенничества

Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним, вне всякого сомнения, входят в число главных и ключевых задач руководства; в этом смысле можно говорить о том, что основная ответственность в данной связи ложится на исполнительных глав. У многих респондентов, охваченных обследованием ОИГ по проблеме мошенничества в различных организациях системы Организации Объединенных Наций, не было ощущения решительной приверженности старших руководителей делу борьбы с мошенничеством в этих организациях. Им также не было известно о каких-либо информационных усилиях или других мерах со стороны руководства в целях укрепления морально-этического настроя руководящих работников на борьбу с мошенничеством.

Крайне важно, чтобы исполнительные главы организаций формировали четкий, недвусмысленный и достаточно решительный морально-этический «импульс», а также использовали любую возможность для того, чтобы вновь и вновь подчеркивать решимость этих организаций вести борьбу с мошенничеством. Это позволит добиться как демонстрационного, так и сдерживающего эффекта. Как изнутри, так и извне организации должны поступать четкие сигналы о том, что ее старшие руководители являются сторонниками политики борьбы с мошенничеством, а также связанных с ней мер по противодействию мошенничеству. Инициатива и решимость исполнительного главы и высшего руководства имеют ключевое значение для борьбы с мошенничеством, являясь примером этичного поведения и способствуя формированию атмосферы нетерпимости к мошенничеству во всех подразделениях организации. Подтверждением такой решимости является выработка эффективной программы противодействия мошенничеству, которая включает в себя инициативы, направленные на расширение информированности сотрудников о проблеме мошенничества, а также необходимые меры в области подготовки кадров по вопросам борьбы с мошенничеством, согласованные с имеющимися в каждой организации механизмами обеспечения подотчетности и соблюдения установленных правил. В целях содействия достижению успешных результатов следует выделять на цели борьбы с мошенничеством ресурсы, соразмерные предполагаемому уровню риска мошенничества и задачам по его нейтрализации.

В настоящее время функции по решению проблем, связанных с мошенничеством, распределены по различным подразделениям организаций. Авторы доклада призывают создавать в рамках организаций «координационные центры противодействия мошенничеству» в лице старших руководителей или рабочих групп в целях управления всеми процессами, связанными с противодействием

мошенничеству, в каждой организации, а также координации соответствующих действий по борьбе с мошенничеством и осуществления контроля за механизмами управления и распределения ответственности на всех организационных уровнях (см. **рекомендацию 3**).

Эффективность усилий по борьбе с мошенничеством зависит от наличия всеохватывающей политики противодействия мошенничеству и управленческой структуры, которая обеспечивает четкое распределение ответственности и обязанностей по предупреждению и выявлению мошенничества и борьбе с ним и является частью механизма обеспечения подотчетности в организации

Конкретную политику противодействия мошенничеству, в рамках которой сводились бы воедино все соответствующие документы и процедуры, регламентирующие усилия по борьбе с мошенничеством, разработали лишь некоторые из организаций системы Организации Объединенных Наций. В ряде организаций отдельные элементы политики и процедур, касающихся противодействия мошенничеству, включены в различные правила, положения, руководящие принципы, методические и административные документы, ответственность за разработку и реализацию которых несут разные подразделения. Такая фрагментация зачастую приводит к дублированию в работе, упущениям и несоответствиям, а также создает угрозу эффективной реализации усилий по борьбе с мошенничеством, предпринимаемых той или иной организацией. Авторы доклада пришли к выводу о том, что даже в тех организациях, где проводится общеорганизационная политика противодействия мошенничеству, выделенная в отдельное направление деятельности, отсутствует четкое распределение ролей, функций и обязанностей, а также ясное понимание путей практической реализации такой политики (см. **рекомендацию 2**).

Самыми лучшими помощниками в борьбе с мошенничеством являются сотрудники, обученные навыкам противодействия мошенничеству

Профессиональная подготовка по вопросам борьбы с мошенничеством является одним из важных компонентов расширения информированности сотрудников организации о проблеме мошенничества, а также формирования в организации атмосферы нетерпимости к мошенничеству. Несмотря на то, что в большинстве организаций предусмотрена обязательная подготовка персонала по вопросам этики, в ходе обзора выяснилось, что в последние годы большинство сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций не проходило каких-либо курсов профессиональной подготовки, которые были бы конкретно посвящены вопросам борьбы с мошенничеством. Лишь в очень немногих организациях предусмотрена целевая подготовка персонала по различным аспектам борьбы с мошенничеством, в том числе применительно к таким чреватым рисками сферам деятельности, как закупки; ни одна из организаций не представила подтверждений наличия у нее конкретной стратегии профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству, направленной на систематическое расширение информированности всех сотрудников об этой проблеме, а также на преодоление характерной для них нехватки возможностей и знаний в том, что касается борьбы с мошенничеством. Авторы настоящего доклада рекомендуют организациям обеспечить расширение информированности сотрудников о проблеме мошенничества и организовать их подготовку по вопросам, связанным с мошенничеством, на основе всесторонней оценки потребностей и стратегии профессиональной подготовки в области противодействия мошенничеству. Как минимум необходимо включить учебный

модуль, непосредственно касающийся борьбы с мошенничеством, в существующие планы/стратегии профессиональной подготовки, а сотрудники, имеющие отношение к тем сферам деятельности, которые связаны с риском мошенничества, должны достаточно часто проходить курсы повышения квалификации по данному вопросу (**рекомендация 4**).

Оценки рисков, связанных с мошенничеством (основополагающий компонент 2)

Понимание характера и масштабов проблемы

Проведение оценок рисков, связанных с мошенничеством, способствует систематическим усилиям по выяснению того, где и каким образом может проявиться проблема мошенничества, а также помогает создавать надлежащие контрольные механизмы в целях минимизации рисков, связанных с мошенничеством. Такие оценки включают в себя определение соответствующих факторов риска, связанных с мошенничеством; выявление потенциальных мошеннических схем и определение их приоритетности с учетом рисков; определение уровня приемлемых рисков, связанных с мошенничеством; систематизацию данных об имеющихся механизмах противодействия потенциальным мошенническим схемам и выявление пробелов в этой области; и проверку эффективности контрольных механизмов, предназначенных для предупреждения и выявления мошенничества. Оценки рисков, связанных с мошенничеством, в сочетании с систематическим анализом поступающей информации и опыта, накопленного в связи с прошлыми и настоящими случаями мошенничества, имеют ключевое значение для понимания степени уязвимости той или иной организации по отношению к мошенничеству.

Организации системы Организации Объединенных Наций в своем большинстве не проводят систематических оценок рисков, связанных с мошенничеством, и не включают мошенничество в число общеорганизационных рисков. Это свидетельствует о в целом недостаточном понимании последствий мошенничества для деятельности организаций, а также важного значения оценок рисков, связанных с мошенничеством, в контексте анализа масштабов и уровня потенциальных проявлений мошенничества. Некоторые организации сообщили о том, что оценки рисков, связанных с мошенничеством, проводятся в них в контексте реализации общих процессов, связанных с управлением организационными рисками (УОР). Несмотря на это, в ходе обзора выяснилось, что в рамках таких процессов не всегда обеспечивается должная степень внимания к рискам, связанным с мошенничеством; налицо необходимость того, чтобы систематическое проведение оценок рисков, связанных с мошенничеством, стало неотъемлемой частью общих процессов в рамках УОР. Проведение оценок рисков, связанных с мошенничеством, закладывает основу для разработки отвечающих сложившимся условиям стратегий противодействия мошенничеству в целях эффективной борьбы с ним (см. **рекомендацию 5**).

Помимо этого, в настоящем докладе рассматриваются концепции «уровня приемлемого риска» и «нулевой терпимости к мошенничеству», а также настоятельная потребность наполнить эти концепции конкретным практическим смыслом, с тем чтобы перевести их из плоскости риторики в плоскость реальности. В докладе говорится о необходимости совместной профилактики остаточных рисков, связанных с мошенничеством, с участием двусторонних и прочих доноров и партнеров, с тем чтобы достичь взаимопонимания и разработать механизмы совместного несения рисков организациями и донорами.

Стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством (основополагающий компонент 3)

Необходимо разработать четкие стратегии и планы действий в целях практической реализации политики противодействия мошенничеству и принятия эффективных мер по борьбе с мошенничеством

В рамках обзора выяснилось, что, хотя некоторые организации системы Организации Объединенных Наций обновили или разработали новые программы в сфере управления рисками, связанными с мошенничеством, лишь немногие из них пошли дальше и приняли общеорганизационные стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях практической реализации этих программ и их интеграции с существующими общеорганизационными системами управления рисками, стратегическими планами и оперативными мероприятиями. В связи с этим во многих организациях подход к вопросам борьбы с мошенничеством зачастую носит фрагментарный, ситуативный и непоследовательный характер. Кроме того, те организации, которые принимают меры в целях борьбы с мошенничеством на основе более систематического и стратегического подхода, начали делать это лишь недавно и охарактеризовали свои усилия в данном направлении как «незавершенный проект», что затрудняет в рамках данного обзора оценку хода их реализации и достигнутых успехов. Для того чтобы добиться эффективной реализации политики в области борьбы с мошенничеством, организациям необходимо разработать стратегии и планы действий, которые отражали бы результаты оценок рисков, связанных с мошенничеством. Те организации, чья деятельность в значительной мере сосредоточена на уровне отделений на местах, а программы реализуются с участием сторонних организаций, могли бы в рамках стратегий противодействия мошенничеству уделять больше внимания партнерам-исполнителям, а другие организации – ориентировать свои усилия в данной области прежде всего на своих собственных сотрудников. В рамках стратегий и планов действий по борьбе с мошенничеством следует принимать меры в целях предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях. По мере изменения оперативных условий деятельности организаций необходимо адаптировать стратегии противодействия мошенничеству к меняющимся потребностям (см. **рекомендацию 6**).

Контрольные механизмы противодействия мошенничеству (основополагающий компонент 4)

Контрольные механизмы противодействия мошенничеству должны быть неотъемлемой частью общеорганизационных систем внутреннего контроля

Механизмы внутреннего контроля входят в число основных элементов эффективной системы обеспечения подотчетности. Надзорные органы системы Организации Объединенных Наций неоднократно подчеркивали, что сложные и чреватые рисками условия, в которых ведут свою деятельность некоторые организации, требуют наличия эффективных систем внутреннего контроля с уделением особого внимания контрольным механизмам, направленным на противодействие мошенничеству. Обзор показал, что лишь немногие организации создали у себя официальную и всеобъемлющую систему внутреннего контроля, тогда как в большинстве организаций отсутствуют закрепленные на уровне официальных документов процедуры и контрольные механизмы минимизации рисков, связанных с мошенничеством. Такая ситуация входит в число главных

проблем с точки зрения общеорганизационных рисков, связанных с мошенничеством. Хотя механизмы внутреннего контроля, направленные на противодействие мошенничеству, сами по себе могут оказаться недостаточными для эффективной борьбы с мошенничеством в отсутствие дополнительных мер такой борьбы, контрольные механизмы противодействия мошенничеству являются одним из ключевых элементов первичной системы защиты от мошеннических действий.

Организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо провести оценку эффективности имеющихся у них контрольных механизмов, направленных на противодействие мошенничеству, выявить все имеющиеся пробелы и в первоочередном порядке заняться обновлением систем внутреннего контроля в той мере, в которой это необходимо для превращения контрольных механизмов, направленных на противодействие мошенничеству в масштабах организаций в целом, в неотъемлемый элемент этих систем (см. **рекомендации 7 и 8**).

Проведение комплексных проверок и скрининга персонала и сторонних организаций имеет решающее значение для укрепления мер, направленных на противодействие мошенничеству

Комплексные проверки в целях борьбы с мошенничеством включают в себя мероприятия, направленные на систематическое и пристальное изучение информации о сотрудниках и сторонних организациях на предмет выявления данных, указывающих на прошлые или настоящие мошеннические действия. Меры в рамках комплексных проверок могут распространяться на: а) штатных сотрудников и консультантов; и б) сторонние организации, включая партнеров-исполнителей, поставщиков и подрядчиков. В основе проведения таких комплексных проверок лежит понимание того, что наиболее затратоэффективный подход состоит в принятии необходимых профилактических мер и проведении надлежащих скрининговых проверок до зачисления в штат кандидата, который потенциально способен на мошеннические действия, а также до официального оформления отношений сотрудничества с той или иной сторонней организацией; такой подход позволяет избежать будущих проблем, включая продолжительные и дорогостоящие судебные процессы. Нормы надлежащей практики предполагают, что комплексные проверки не завершаются в момент официального оформления трудовых отношений или отношений сотрудничества, а продолжаются с учетом имеющихся рисков, приобретая форму систематических проверочных и контрольных мероприятий, которые проводятся на регулярной основе. По мнению авторов доклада, организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо уделять более пристальное внимание таким мерам противодействия мошенничеству, как усиление контроля за программами и мероприятиями, для которых характерна высокая степень риска, проведение выборочных проверок, обзоров и ревизий, а также использование методов сбора сведений из массивов данных и сопоставительного анализа данных в целях предупреждения и выявления мошенничества.

Положения, касающиеся противодействия мошенничеству, в соглашениях с партнерами-исполнителями

Передача функций по реализации программ и финансовых ресурсов партнерам-исполнителям приводит к возникновению дополнительных рисков, связанных с мошенничеством, особенно в условиях, связанных с нестабильностью и конфликтами. В целях защиты интересов системы Организации Объединенных Наций необходимо одновременно принимать меры контрольного и

профилактического характера, включая составление тщательно проработанных юридических документов, а именно соглашений с партнерами-исполнителями и меморандумов о взаимопонимании. В большинство действующих в организациях системы Организации Объединенных Наций документов, которые регламентируют порядок проведения ревизий, были внесены изменения, предусматривающие расширение полномочий надзорных служб путем предоставления им возможности проводить ревизии или расследования в отношении сторонних организаций. Вместе с тем положения вышеуказанных соглашений отличаются друг от друга в том, что касается их полноты, степени детализации и глубины проработки. Некоторые из соглашений предусматривают лишь право на проведение ревизий и проверок, но не расследований. В одних соглашениях права осуществления надзора распространяются на субподрядчиков партнеров-исполнителей, а во многих других – нет. В настоящем докладе вновь подчеркивается важное значение пересмотра стандартных рамочных юридических соглашений со сторонними организациями с целью обеспечить, чтобы их положения имели надлежащий охват, а интересы системы Организации Объединенных Наций были защищены (см. **рекомендацию 9**).

Контрольные механизмы противодействия мошенничеству должны быть неотъемлемой частью систем автоматизации

Меры по автоматизации механизмов внутреннего контроля, основанные на информационных технологиях, являются особенно эффективными средствами повышения результативности деятельности, направленной на выявление мошенничества. Использование фильтров данных, срабатывающих при нарушении заданных параметров, способствует выявлению потенциально мошеннических сделок и действий, анализ данных позволяет идентифицировать отклонения от нормы и аномальные схемы, прогнозное моделирование указывает на потенциальные риски мошенничества, а анализ сообщений в социальных сетях помогает выявить случаи мошенничества путем систематического изучения взаимосвязей между индивидуумами и транзакциями. В ряде организаций системы Организации Объединенных Наций базовые автоматизированные средства контроля интегрированы в их системы планирования организационных ресурсов (ПОР). Авторы настоящего доклада призывают организации добиваться того, чтобы инструменты предупреждения и выявления мошенничества стали неотъемлемой частью функциональных возможностей систем автоматизации, в том числе в рамках тех компонентов применяемых ими систем ПОР, которые относятся к автоматизированным отчетам о деятельности и сбору сведений из массивов данных (см. **рекомендацию 10**).

Механизмы подачи жалоб в связи со случаями мошенничества (основополагающий компонент 5)

Всеобъемлющая политика в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, имеет ключевое значение для эффективности программ противодействия мошенничеству

Обзор продемонстрировал, что благодаря лицам, совершающим служебные разоблачения, раскрывается больше случаев мошенничества и коррупции, нежели благодаря всем остальным мерам по выявлению мошенничества, вместе взятым. С другой стороны, хотя в большинстве организаций действуют хотя бы базовые положения, регулирующие политику информирования о служебных нарушениях, инструкции относительно «горячих линий» и других механизмов информирования о мошенничестве зачастую являются неполными, а доступ к

ним – затрудненным. В большинстве случаев такие инструкции не могут быть легко получены с общедоступных веб-сайтов; они также не являются всеобъемлющими и достаточно ясными. Такая нечеткость может приводить к недоразумениям среди сотрудников в плане того, какие каналы им следует использовать и в какие инстанции обращаться при подаче жалоб и сообщений о служебных нарушениях.

Необходимо обеспечить систематизацию, уточнение и доступность базовых сведений о политике в области информирования о служебных нарушениях для сотрудников и сторонних организаций, в том числе на общедоступных веб-сайтах организаций системы Организации Объединенных Наций. Организациям, в которых уже действует политика в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, следует рассмотреть возможность внесения в нее изменений с учетом образцов надлежащей практики, перечисленных в настоящем докладе. Эти образцы, в частности, касаются обязательства сообщать о случаях мошенничества и о служебных нарушениях, а также предусматривают обязанность сторонних организаций, включая поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей, информировать организацию о случаях мошенничества (см. **рекомендацию 11**).

На пути к централизованному механизму приема сообщений

В большинстве организаций имеются различные каналы, которыми могут воспользоваться лица, совершающие служебные разоблачения, для сообщения о предполагаемых случаях мошенничества. Вместе с тем между различными инстанциями, которые уполномочены принимать подобные сообщения, отсутствует четкое взаимопонимание по таким вопросам, как их отношения друг с другом, разновидности жалоб, которые надлежит направлять в те или иные инстанции, а также порядок перекрестной проверки выдвинутых обвинений и/или информирования о мошеннических действиях. Кроме того, в большинстве случаев правила предварительной оценки обвинений и их проверки являются недостаточно четкими или вообще не закреплены на официальном уровне. Авторы настоящего доклада выступают за создание централизованного механизма приема жалоб, находящегося в ведении служб расследований. Организациям, в которых централизованный механизм приема жалоб отсутствует, следует как минимум обязать руководящих работников и персонал препровождать в соответствующую центральную инстанцию любые полученные ими сообщения, а также информацию о делах, расследуемых на тот или иной момент времени, и решениях, принятых относительно уже закрытых дел. Отказ от предоставления такой информации должен рассматриваться как нарушение правил и положений о персонале этих организаций (см. **рекомендацию 12**).

Защита от преследований лиц, совершающих служебные разоблачения, в долгосрочной перспективе способствует росту уверенности сотрудников в безопасности действий, связанных с информированием о мошенничестве

Очевидно, что большинство сотрудников, у которых возникли подозрения относительно возможного мошенничества, не станут сообщать об этом, если не будут уверены в своей защищенности от преследований. Обзор продемонстрировал, что опасения преследований широко распространены среди сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций. Преследования могут принимать как активные (например, понижение в должности или увольнение), так и пассивные (отказ от продления трудового договора, недопущение к участию в мероприятиях по профессиональной подготовке и т.п.) формы. Несмотря на ценное значение служебных разоблачений, всеобъемлющие положе-

ния, обеспечивающие защиту от преследований, действуют не во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. Даже в тех организациях, где такая политика существует, положения о защите зачастую содержат пробелы и исключения в том, что касается сферы их применения. Организациям следует предусмотреть меры, обеспечивающие сохранение анонимности или конфиденциальности лиц, сообщающих о нарушениях, и укреплять соответствующую политику в целях повышения ее эффективности. В настоящем докладе также говорится о необходимости того, чтобы организации обеспечивали такую же защиту от преследований в отношении различных категорий лиц, не являющихся ее штатными сотрудниками, включая индивидуальных консультантов, добровольцев и стажеров.

Расследования (основополагающий компонент 6)

Укрепление процедур, связанных с проведением расследований

Вопрос об адекватности ресурсов, выделяемых на цели проведения расследований, а также о возможностях подразделений, проводящих расследования, как в прошлом, так и в настоящее время неоднократно становился предметом рассмотрения со стороны внутренних и внешних надзорных органов. Как подчеркивали заинтересованные стороны, проведение расследований занимает слишком много времени, особенно если речь идет о сложных случаях. Обеспокоенность также вызывают вопросы, связанные с анализом отчетов о расследованиях со стороны руководства, и задержки в определении и принятии дисциплинарных и других корректирующих мер. По причине длительности этого процесса, а также тех проблем, с которыми сталкивается большинство организаций в плане эффективного наказания виновных, предполагается, что у лиц, совершающих мошеннические действия в организациях системы Организации Объединенных Наций, возникает ощущение собственной безнаказанности. Результатом этого могут быть ситуации, при которых нарушители не видят никаких препятствий к совершению мошеннических действий, а сотрудники предпочитают не сообщать о случаях мошенничества. Авторы настоящего доклада призывают предусмотреть основные индикаторы деятельности и другие меры в целях решения этих вопросов (см. **рекомендацию 13**).

Кроме того, обзор продемонстрировал, что в большинстве организаций информация, касающаяся обвинений в мошенничестве, носит обрывочный характер, а существующие системы не обеспечивают эффективного рассмотрения соответствующих дел, а также надлежащего ведения документооборота и отчетности. В организациях, где проводится большое число расследований, эффективное планирование и рассмотрение текущих дел требует наличия системы управления расследованиями. Такая система, как правило, включает в себя данные обо всех жалобах и расследованиях, проводимых в той или иной организации, а также об их результатах вне зависимости от того, проводились ли они специальной службой расследований или каким-либо еще подразделением организации, и содержит информацию, охватывающую период с момента поступления жалобы до окончания процесса расследования. Она также способствует принятию последующих мер по результатам расследований, включая меры дисциплинарного характера, санкции и передачу дел в национальные правоохранительные органы в целях их дальнейшего рассмотрения в порядке уголовного и гражданского судопроизводства, а также принятия мер по возвращению активов. Авторы настоящего доклада призывают организации создавать системы управления расследованиями с учетом количества, частоты и сложности рас-

смаатриваемых дел, с тем чтобы такие системы способствовали повышению эффективности их деятельности.

Дисциплинарные меры и санкции (основополагающий компонент 7)

Проблемы, связанные с наказанием нарушителей

Для того чтобы принимать последующие меры в связи с отчетами о проведенных расследованиях, а также обеспечивать наказание виновных как внутри организаций, так и за их пределами, от руководства требуются решимость и воля. Необходимым условием результативности программ противодействия мошенничеству является эффективное применение к нарушителям режима санкций. В случае со штатными сотрудниками такой режим должен предусматривать принятие дисциплинарных мер, а в случае со сторонними организациями – отказ от сотрудничества с ними. Несмотря на то, что, как представляется, политика в отношении принятия мер дисциплинарного характера существует, обзор показал, что в большинстве организаций существенным фактором, влияющим на решения о целесообразности и характере дисциплинарных мер, является анализ рисков, связанных с возможными правовыми последствиями таких действий. Наиболее часто в данной связи упоминается проблема, связанная с соблюдением «стандарта доказывания», установленного трибуналами Организации Объединенных Наций. После того, как Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций принял решение о необходимости наличия «четких и убедительных доказательств», появились дополнительные требования, касающиеся более высокого уровня проведения расследований и качества доказательств.

Похожая проблема возникает в контексте передачи дел национальным правоохранительным органам для дальнейшего преследования виновных. В различных организациях системы Организации Объединенных Наций такая практика в большинстве случаев не приносила эффективных результатов. В связи с ней возникают многочисленные вопросы правового и политического характера, которые требуют тщательного рассмотрения; тем не менее обзор показал, что в организациях отсутствуют эффективные процедуры, которые могли бы служить ориентиром для их действий в данном отношении. Крайне важно обеспечить совершенствование правил и процедур, регламентирующих передачу дел в национальные правоохранительные органы и суды для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства, а также возвращения активов. Авторы настоящего доклада рекомендуют организациям провести обзор основных методов работы, применяемых в данной связи другими многосторонними организациями, и решить, в какой мере некоторые их аспекты могут быть применимы к их собственной деятельности (см. **рекомендацию 14**).

Предоставление информации о результатах деятельности и обратная связь (основополагающий компонент 8)

Пробел в информации и отчетной документации о мошенничестве

Обзор показал, что во всех обследованных организациях базовая информация о мошенничестве либо отсутствовала, либо была фрагментарной. Была ограниченной или вообще отсутствовала информация по таким вопросам, как оценка результатов деятельности по противодействию мошенничеству с использованием конкретных показателей результативности, степень распростра-

ненности проблемы мошенничества, положение дел с реализацией политики в сфере борьбы с мошенничеством, наличие достоверных статистических данных о мошенничестве, санкции, убытки в результате мошенничества, возвращение активов и накопленный опыт. Вследствие этого руководители и директивные органы лишены возможности получать точную и легкодоступную информацию о положении с мошенничеством в их организациях, что в свою очередь затрудняет обеспечение подотчетности и принятие взвешенных решений.

В настоящем докладе подчеркивается важное значение тщательного и систематического сбора, проверки и сопоставления информации, касающейся мошенничества, на общеорганизационном уровне, а также на уровне региональных и страновых отделений и других подразделений на местах. В нем также содержится рекомендация относительно того, чтобы задача, связанная с обнаружением данных о мошенничестве и подготовкой отчетной документации по данному вопросу, не рассматривалась лишь как функция докладов органов внутреннего надзора и чтобы такие данные не терялись из виду в толще многостраничных финансовых отчетов, представляемых на рассмотрение внешних ревизоров. Вместо этого исполнительным главам организаций следует ежегодно представлять своим директивным и руководящим органам всеобъемлющие управленческие доклады об общем положении дел в связи с проблемой мошенничества. Таким образом, директивным и руководящим органам необходимо на постоянной или долгосрочной основе включить в свою повестку дня вопрос о мошенничестве, а также регулярно рассматривать представляемые исполнительными главами управленческие доклады о ходе реализации мероприятий по борьбе с мошенничеством и осуществлять руководящие и надзорные функции в отношении вопросов, связанных с мошенничеством (см. **рекомендации 15 и 16**).

Сотрудничество и координация действий различных организаций в сфере борьбы с мошенничеством

Необходимо укреплять механизмы и процедуры, направленные на повышение эффективности сотрудничества и координации действий организаций системы Организации Объединенных Наций в целях принятия мер по борьбе с мошенничеством на всеобъемлющей и общесистемной основе. Как указывается в различных частях настоящего доклада, сферы сотрудничества, координации и взаимодействия включают в себя обмен информацией о поставщиках и партнерах-исполнителях, совместные кампании по борьбе с мошенничеством, совместное использование учебных материалов, проведение совместных или параллельных расследований, а также обеспечение единообразия санкций, применяемых в отношении сотрудников и сторонних организаций. Несмотря на то, что, как указывается в докладе, в настоящее время предпринимаются некоторые заслуживающие одобрения усилия по ряду аспектов сотрудничества, в сфере межорганизационного взаимодействия по вопросам борьбы с мошенничеством есть еще широкие возможности для улучшений. Таким организациям, как Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНР), Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ), Представители служб расследований Организации Объединенных Наций (ПСР ООН) и Представители служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (ПСВР ООН), следует создавать площадки для обмена опытом по вопросам, связанным с мошенничеством, а также отводить в программах своей работы время, достаточное для серьезного обсуждения такому важному предмету, как мошенничество. Проблема мошенничества актуальна для всех организаций системы Организации Объединенных Наций, а борьба с ним является обязанно-

стью не только отдельных организаций, но и системы Организации Объединенных Наций в целом.

Рекомендации

Рекомендация 1

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам других организаций системы Организации Объединенных Наций необходимо, действуя в рамках Координационного совета руководителей (КСР), принять общие определения действий, имеющих характер мошенничества, коррупции, сговора, принуждения и препятствования расследованию, и представить их на утверждение соответствующим директивным и руководящим органам. В данной связи следует рассмотреть возможность принятия тех определений, которые используются многосторонними банками развития. Одновременно с этим участникам КСР следует принять совместное заявление, отражающее их четкую и недвусмысленную позицию по проблеме мошенничества, с тем чтобы надлежащим образом «обозначить отношение» руководителей к этой проблеме на общесистемном уровне.

Рекомендация 2

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать общеорганизационную политику борьбы с мошенничеством во вверенных им организациях или же внести изменения в уже существующую политику в данной области с учетом передового опыта, накопленного в государственном и частном секторах. Такая политика должна быть представлена директивным и руководящим органам для информации, принятия и/или утверждения, а также должна регулярно пересматриваться и обновляться.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует в безотлагательном порядке определить руководящего работника или подразделение высокого уровня, которые будут нести общую ответственность за координацию политики в сфере борьбы с мошенничеством, а также за реализацию, мониторинг и проведение периодических обзоров такой политики.

Рекомендация 4

На основе всесторонней оценки потребностей исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать целевые стратегии в области профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству и повышения информированности о проблеме мошенничества, которыми были бы охвачены все сотрудники этих организаций. Участие в программах профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству должно быть обязательным как минимум для сотрудников, которые заняты в сферах деятельности, наиболее подверженных мошенничеству, а также для сотрудников, которые работают в нестабильных и чреватых высокими рисками местных условиях.

Рекомендация 5

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует провести всестороннюю общеорганизационную оценку рисков, связанных с мошенничеством, либо действуя в рамках общеорганизационной системы управления рисками, либо выделив такую оценку в отдельное направление деятельности; при проведении оценки необходимо проанализировать риски, связанные с мошенничеством, на всех уровнях вверенных им организаций, включая штаб-квартиры и отделения на местах, а также внутренние и внешние риски, связанные с мошенничеством. На общеорганизационном уровне такие оценки должны проводиться не реже, чем один раз в два года, а на оперативном уровне – чаще, если в этом есть необходимость.

Рекомендация 6

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать адаптированные к потребностям каждой организации всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях претворения в жизнь их соответствующих программ противодействия мошенничеству. Такие стратегии борьбы с мошенничеством должны основываться на общеорганизационной оценке рисков, связанных с мошенничеством, в каждой организации и являться неотъемлемым компонентом общих стратегий управления организациями и комплекса оперативных задач. На цели практической реализации этих стратегий и планов действий следует выделять ресурсы в таком объеме, который был бы соразмерен степени риска мошенничества.

Рекомендация 7

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует выступить с инициативой проведения обзоров систем внутреннего контроля в их организациях, с тем чтобы обеспечить наличие адекватных существующим рискам контрольных механизмов противодействия мошенничеству, а также надлежащий учет рисков, связанных с мошенничеством, выявленных в ходе оценок таких рисков, в рамках систем внутреннего контроля.

Рекомендация 8

В ходе подготовки или обновления ведомостей внутреннего контроля исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать, чтобы такие ведомости содержали оценку адекватности общеорганизационных контрольных механизмов противодействия мошенничеству с учетом образцов надлежащей практики и соответствующих международных стандартов. В отсутствие официальных ведомостей внутреннего контроля исполнительные главы в своих ежегодных докладах директивным и руководящим органам должны подтверждать, что во вверенных им организациях внедрены адекватные имеющимся рискам контрольные механизмы противодействия мошенничеству, основанные на результатах оценок рисков мошенничества, и что в них предусмотрены надлежащие процедуры и процессы, касающиеся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним, а также сбора данных.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить своим юридическим подразделениям провести обзор и обновление нормативных документов, регламентирующих порядок их сотрудничества со сторонними организациями, включая поставщиков и партнеров-исполнителей, с уделением особого внимания тем клаузулам и положениям, которые касаются противодействия мошенничеству.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует добиваться того, чтобы эффективные инструменты предупреждения и выявления мошенничества стали неотъемлемой частью функциональных возможностей систем автоматизации, в том числе в рамках тех компонентов применяемых ими систем планирования организационных ресурсов (ПОР), которые относятся к автоматизированным отчетам о деятельности и сбору сведений из массивов данных.

Рекомендация 11

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует провести обзор своей политики в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, в целях внедрения образцов надлежащей практики, и распространить обязанность сообщать о мошенничестве и прочих служебных нарушениях на сотрудников, работающих по контрактам, добровольцев Организации Объединенных Наций, стажеров и других лиц, работающих на внештатной основе, а также на сторонние организации, включая поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей.

Рекомендация 12

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует внедрить в своих организациях передовой опыт, касающийся создания централизованного механизма приема всех жалоб в связи со случаями мошенничества. Тем временем организации, в которых действуют децентрализованные механизмы приема жалоб, должны принять безотлагательные меры для того, чтобы: а) обязать те подразделения, которые являются частью этих децентрализованных механизмов, сообщать в один из центральных органов управления обо всех полученных жалобах, текущих делах, расследуемых в настоящее время, и уже закрытых делах с указанием принятых в связи с ними мер; и б) разработать официальные процедуры и руководящие указания в отношении приема жалоб, включая четкие критерии их предварительной оценки, наличие конкретного должностного лица, подразделения или инстанции, уполномоченных проводить такую оценку, порядок, которому надлежит следовать, а также механизмы информирования о результатах предварительной оценки.

Рекомендация 13

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по согласованию с консультативными комитетами по проведению ревизий следует обеспечить, чтобы те подразделения вверенных им организаций, которые занимаются вопросами расследований, разработали основные показатели оценки проведения расследований и их результатов, а также располагали достаточным потенциалом для проведения расследований с учетом классификации рисков, а также типа и сложности расследований.

Рекомендация 14

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по согласованию с Управлением по правовым вопросам (УПВ) Организации Объединенных Наций и их соответствующими юридическими подразделениями следует обеспечить совершенствование регламентов и процедур, регулирующих передачу дел о мошенничестве (и прочих служебных нарушениях) в национальные правоохранительные органы и суды для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства и возвращения активов, а также добиваться того, чтобы такая передача осуществлялась своевременно и эффективно.

Рекомендация 15

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует ежегодно представлять своим директивным и руководящим органам сводный всеобъемлющий управленческий доклад о результатах деятельности по борьбе с мошенничеством, составленный на основе основных показателей эффективности такой деятельности. Такой доклад должен, в частности, включать в себя информацию о степени распространенности мошенничества и о положении дел в области соблюдения политики противодействия мошенничеству, статистические данные о мошенничестве, а также информацию о наложенных взысканиях, убытках в результате мошенничества, возвращении активов и накопленном опыте.

Рекомендация 16

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует: включить в свои повестки дня на постоянной или долгосрочной основе пункт, касающийся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним; проводить ежегодный обзор сводных всеобъемлющих управленческих докладов о политике и деятельности по борьбе с мошенничеством, представляемых исполнительными главами; и осуществлять на высоком уровне руководящие и надзорные функции в отношении вопросов, связанных с мошенничеством.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		xxiv
I. Введение и информация по истории вопроса	1–17	1
А. Цели и сфера охвата	7–11	3
В. Методология	12–17	4
II. Мошенничество и предполагаемое мошенничество	18–34	7
А. Определение понятия «мошенничество»	19–27	7
В. Определение понятия «предполагаемое мошенничество»	28–34	12
III. Рамочный механизм противодействия мошенничеству	35–40	15
IV. Управление и руководство мероприятиями по противодействию мошенничеству (основополагающий компонент 1)	41–78	19
А. Политика в сфере борьбы с мошенничеством	46–56	20
В. Распределение функций и обязанностей	57–63	23
С. Атмосфера нетерпимости к мошенничеству и расширение информированности о проблеме мошенничества	64–78	25
V. Оценки рисков, связанных с мошенничеством (основополагающий компонент 2)	79–116	33
А. Положение дел в области проведения оценок рисков, непосредственно связанных с мошенничеством	83–101	34
В. Уровни приемлемости рисков, связанных с мошенничеством	102–110	39
С. Совместное несение рисков, связанных с мошенничеством	111–116	41
VI. Стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством (основополагающий компонент 3)	117–123	44
VII. Контрольные механизмы противодействия мошенничеству (основополагающий компонент 4)	124–203	47
А. Рамочные механизмы обеспечения подотчетности	127–130	48
В. Механизмы внутреннего контроля	131–150	49
С. Кодексы поведения	151–157	56
D. Программы раскрытия финансовой информации и декларирования интересов	158–163	58
E. Комплексные проверки в целях борьбы с мошенничеством: скрининг сотрудников и сторонних организаций	164–181	60
F. Обновление юридических документов, регламентирующих отношения со сторонними организациями	182–188	67
G. Автоматизация контрольных механизмов противодействия мошенничеству	189–198	69

	Н. Роль внутренних ревизий в деле выявления мошенничества и борьбы с ним	199–203	72
VIII.	Механизмы подачи жалоб в связи со случаями мошенничества (основополагающий компонент 5)	204–250	74
	А. Политика в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения.....	206–216	74
	В. «Горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения.....	217–226	79
	С. Защита от преследований	227–237	82
	Д. Дублирующие друг друга каналы передачи сообщений: централизованные и децентрализованные механизмы приема жалоб.....	238–250	86
IX.	Расследования (основополагающий компонент 6).....	251–290	93
	А. Своевременность и качество расследований, а также наличие возможностей для их проведения	254–267	93
	В. Расследования в отношении сторонних организаций и совместные расследования	268–274	97
	С. Превентивные расследования, связанные с мошенничеством	275–285	99
	Д. Система управления расследованиями	286–290	101
X.	Дисциплинарные меры и санкции (основополагающий компонент 7)....	291–359	103
	А. Меры дисциплинарного воздействия на сотрудников, совершающих мошеннические действия	292–300	103
	В. Проблемы, связанные с преследованием нарушителей	301–329	105
	С. Механизмы применения санкций в отношении поставщиков	330–338	115
	Д. Применение санкций в отношении партнеров-исполнителей	339–346	117
	Е. Обмен информацией, касающейся применения санкций в отношении сторонних организаций	347–359	119
XI.	Предоставление информации о результатах деятельности и обратная связь (основополагающий компонент 8)	360–375	123
	А. Предоставление информации, касающейся данных о противодействии мошенничеству и мероприятий по борьбе с ним	360–366	123
	В. Накопленный опыт и обратная связь	367–369	125
	С. Взаимодействие подразделений, занимающихся ревизиями и расследованиями	370–374	126
	Д. Межучрежденческое сотрудничество и координация действий по борьбе с мошенничеством	375	128

Добавления

1	Убытки в результате мошенничества и другие количественные показатели, связанные с мошенничеством, отраженные в финансовых ведомостях, которые были предоставлены организациями внешним ревизорам в 2008–2014 годах	130
2	Обзор действий, которые необходимо предпринять организациям-участницам в соответствии с рекомендациями Объединенной инспекционной группы	136

Приложения

Приложения I–IV публикуются исключительно на веб-сайте ОИГ (www.unjii.org) совместно с докладом

- I. Compilation of fraud policies and other anti-fraud related policies
- II. Definitions of fraud and presumptive fraud
- III. Fraud risk assessments
- IV. Survey Methodology

Сокращения

АСРБМ	Ассоциация сертифицированных ревизоров по борьбе с мошенничеством
КРООН	Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций (КРООН)
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КОСКТ	Комитет организаций – спонсоров Комиссии Тредуэя
УОР	Управление организационными рисками
ПОР	планирование организационных ресурсов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
НККР	Независимый консультативный комитет по ревизии
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
ИВА	Институт внутренних аудиторов
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация
ПИ	партнеры-исполнители
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
МБР	многосторонние банки развития
ТРК	Типовая рамочная концепция
НПО	неправительственная организация
УГИ	Управление Генерального инспектора
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
УПВ	Управление по правовым вопросам
ЕББМ	Европейское бюро по борьбе с мошенничеством
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ГРООН	Глобальный рынок Организации Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

ПСР ООН	представители служб расследований Организации Объединенных Наций
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ВПС	Всемирный почтовый союз

I. Введение и информация по истории вопроса

1. Несмотря на то, что мошенничество как явление было известно организациям системы Организации Объединенных Наций на протяжении многих десятилетий, в последнее время оно стало привлекать к себе более пристальное внимание; это объясняется действием многих факторов, включая интерес государств-членов к тому, как организации системы Организации Объединенных Наций подходят к вопросу управления рисками, связанными с мошенничеством, проблемы, связанные с работой в условиях нестабильности, а также в конфликтных и постконфликтных ситуациях, резкое увеличение масштабов гуманитарных операций и операций по оказанию чрезвычайной помощи, связанное с этим более ясное понимание рисков, относящихся к мошенничеству, а также рост интереса к данной теме со стороны общественности.

2. Последствия мошеннических действий в любой из организаций системы Организации Объединенных Наций могут быть значительными. Помимо потенциальных финансовых потерь, мошенничество влечет за собой негативные последствия для репутации организаций, подрывая их возможности в плане эффективной реализации программ, налаживания сотрудничества с другими организациями и привлечения взносов. Таким образом, механизмы предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним играют ключевую роль в деле защиты интересов организаций от этих негативных воздействий. Не менее важную роль меры по борьбе с мошенничеством играют и в деле повышения уровня подотчетности и эффективности в системе Организации Объединенных Наций, а также содействия надлежащей надзорной деятельности и ответственному использованию ресурсов.

3. В одном из своих недавних докладов Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций (КРООН) подчеркивала тот факт, что с учетом охвата и сложности глобальной деятельности системы Организации Объединенных Наций, а также того обстоятельства, что эта деятельность осуществляется в условиях, связанных с высокой степенью риска, масштабы выявленных случаев мошенничества являются необычно низкими¹. Органы внутреннего и внешнего надзора в различных частях системы Организации Объединенных Наций сообщали, что в организациях не созданы эффективные механизмы оценки потенциальных рисков, связанных с мошенничеством, а также отсутствуют стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством. Кроме того, высказывалась обеспокоенность по поводу возможностей организаций проводить расследования мошеннических действий, совершаемых сторонними организациями, такими как партнеры-исполнители, а также отсутствия скоординированного подхода к противодействию мошенничеству применительно к программам, выходящим за рамки отдельных организаций.

4. Хорошо известно, что оценка потерь от мошенничества в той или иной организации по определению является трудной задачей по причине нехватки информации и надлежащих аналитических инструментов. Так, например, метод, в основе которого лежат масштабы выявленного мошенничества, предполагает стопроцентное выявление всех случаев мошенничества, а метод, опирающийся на проведение опросов, зависит от адекватности тех представлений,

¹ Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2013 года, и доклад Комиссии ревизоров, том I (A/69/5 (Vol. I)).

которые имеются у опрашиваемых². Вместе с тем, если сравнивать показатели масштабов мошенничества, поступающие от организаций системы Организации Объединенных Наций, с глобальными статистическими данными о мошенничестве, сообщаемыми Ассоциацией сертифицированных ревизоров по борьбе с мошенничеством (АСРБМ)³, Исследовательским центром по вопросам борьбы с мошенничеством Портсмутского университета⁴ и рядом национальных правительственных ведомств, то эти показатели и в самом деле являются необычно низкими. В общем и целом средний глобальный показатель масштабов мошенничества в государственном и частном секторах находится в диапазоне от 1% до 5% от общего объема поступлений, тогда как в Организации Объединенных Наций в течение последних десяти лет он составлял 0,03% от объема расходов⁵. Как видно из таблицы 1 ниже, в других организациях системы Организации Объединенных Наций этот показатель является столь же низким. Следует отметить, что некоторые организации сообщают внешним ревизорам в своей годовой финансовой отчетности о полном отсутствии убытков от мошенничества. В добавлении 1 к настоящему докладу приводятся дополнительные подробности данных об убытках в результате мошенничества, сообщаемых организациями системы Организации Объединенных Наций внешним ревизорам в их финансовой отчетности.

Таблица 1

Примеры общих и процентных данных об убытках в результате мошенничества за 2008–2014 годы

<i>Организация</i>	<i>Общая сумма убытков от мошенничества, долл. США</i>	<i>Убытки от мошенничества в процентах от общих расходов</i>
Секретариат ООН	13 272 434	0,0325
ПРООН	19 125 269	0,0595
ЮНЕП	953 842	0,0696
ЮНФПА	434 055	0,01
ООН-Хабитат	356 444	0,0258
УВКБ	678 485	0,0041
ЮНИСЕФ	7 805 958	0,025
УНП ООН	56 022	0,0032
ЮНОПС	521 950	0,0175
БАПОР	209 879	0,0033
«ООН-Женщины»	667 548	0,0632
ВПП	3 735 451	0,0122
ЮНИДО	19 123 евро	0,0054

Источник: данные финансовой отчетности, представляемой внешним ревизорам организаций.

² См. Jim Gee, Mark Button and Graham Brooks, *The Financial Cost of Healthcare Fraud: What the Latest Data from around the World Shows* (2011), pp. 3 ff.

³ См. ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2016).

⁴ «Measuring fraud in overseas aid», March 2012, Center for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth.

⁵ Краткое резюме основных выводов и заключений, содержащихся в докладах Комиссии ревизоров за двухгодичный период 2012–2013 годов и за 2012 и 2013 финансовые годы (A/69/178), пункт 62.

5. В последние годы в контексте решения проблем, связанных с мошенничеством, организации системы Организации Объединенных Наций предпринимают усилия по обновлению и повышению эффективности своей политики, процедур и стратегий в сфере борьбы с мошенничеством. Несмотря на достигнутый прогресс, проблемы пока еще сохраняются, а заинтересованные стороны признают⁶, что системе организации Объединенных Наций необходимо стремиться к более глубокому пониманию угрозы мошенничества, а также повышению эффективности работы по борьбе с мошенническими действиями и служебными злоупотреблениями. Результаты собеседований, проведенных Объединенной инспекционной группой (ОИГ), анализа данных и обследований по проблеме мошенничества, которые были проведены при подготовке настоящего доклада, свидетельствуют о том, что мошенничество представляет собой угрозу, требующую серьезного внимания и безотлагательных действий со стороны как организаций системы Организации Объединенных Наций, так и директивных/руководящих органов.

6. В предшествующие годы ОИГ занималась работой по управленческой тематике, связанной с проблемами мошенничества; имеются в виду подготовленные ОИГ доклады по таким темам, как надзор и подотчетность⁷, функция расследования⁸, вопросы организационной этики⁹ и управление деятельностью партнеров-исполнителей¹⁰. Вместе с тем до настоящего времени ОИГ не проводила полноценного обзора, конкретно посвященного проблеме предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним.

А. Цели и сфера охвата

7. Основной целью настоящего обзора была оценка программ организаций системы Организации Объединенных Наций в сфере управления рисками, связанными с мошенничеством, а также претворения в жизнь политики и процедур противодействия мошенничеству в целях обеспечения эффективного предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним. Основное внимание в рамках обзора было сосредоточено на определении сильных и слабых сторон, а также на вынесении рекомендаций в целях повышения общего уровня эффективности деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в области борьбы с мошенничеством.

8. Обзор был проведен в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, включая Организацию Объединенных Наций, фонды и программы, специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии, на глобальном, межрегиональном и национальном уровнях. В частности, в до-

⁶ В ходе определения первоочередности задач в рамках программы работы ОИГ на 2015 год тема мошенничества включалась организациями – участниками ОИГ в число приоритетных.

⁷ «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2006/2); «Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/5); «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5).

⁸ «Укрепление функции расследования в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/9), «Функция расследования в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/7).

⁹ «Этика в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/3).

¹⁰ «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4).

кладе были затронуты такие вопросы, как рамочные управленческие механизмы организаций по борьбе с мошенничеством; оценки рисков, связанных с мошенничеством; средства контроля в целях предупреждения и выявления мошенничества и механизмы борьбы с ним; программы расширения информированности о проблеме мошенничества; системы внутреннего и внешнего мониторинга и отчетности; методы проведения исследований; и имеющиеся системы дисциплинарных мер в целях борьбы с мошенничеством. Кроме того, авторы обзора проанализировали степень согласованности и совместимости политики различных организаций системы Организации Объединенных Наций в сфере борьбы с мошенничеством, рассмотрели общесистемные усилия по координации действий и сотрудничеству в области предупреждения и выявления мошенничества, а также провели работу по выявлению образцов надлежащей практики во всех частях системы Организации Объединенных Наций.

9. В настоящем докладе ОИГ не занимается подробным анализом реальных случаев мошенничества или многообразных форм мошеннических действий, а рассматривает проблему мошенничества в комплексе. Тем не менее в ходе проведения обзора было уделено особое внимание тем аспектам проблемы мошенничества, которые связаны с рискованными с точки зрения мошенничества видами деятельности и условиями, характеризующимися высокой степенью риска. Речь идет о мошеннических действиях в таких областях, как закупки, управление контрактами, управление людскими ресурсами, управление реализацией программ и проектов, финансовое управление, выплаты, а также отбор сторонних организаций, в том числе партнеров-исполнителей, и управление их деятельностью.

10. В рамках обзора принимался во внимание тот факт, что деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций носит многообразный и глобальный характер и что их управленческие системы были разработаны с учетом их мандатов, организационных моделей и тех условий, в которых им приходится работать. Исходя из этого, каждая из организаций применяет индивидуальный подход к проблеме профилактики и минимизации рисков мошенничества и связанным с этим мероприятиям. Авторы учли тот факт, что мошенничество может принимать многообразные формы, а масштабы мошеннических действий, совершаемых штатными сотрудниками и/или сторонними организациями, существенно варьируются в зависимости от того, о какой именно организации идет речь. В настоящем докладе ОИГ предпринимает попытку представить информацию о различных подходах, применяемых организациями в деле борьбы с мошенничеством. В этой связи в нем идентифицируются области, для которых характерно наличие общих проблем, и выносятся необходимые рекомендации. Такие рекомендации могут не быть одинаково актуальными для всех организаций, принявших участие в обзоре.

11. Для того чтобы добиться структурированного подхода к выполнению задач обзора, ОИГ разработала Рамочный механизм противодействия мошенничеству, который призван сыграть роль «дорожной карты» в деле предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним в системе Организации Объединенных Наций (см. главу III ниже).

В. Методология

12. Обзор проводился с марта по декабрь 2015 года на общесистемном уровне, включая Организацию Объединенных Наций, ее фонды и программы и специализированные учреждения.

13. С целью содействовать сбору информации и анализу изучаемого вопроса была применена методология, сочетающая теоретические исследования, рассылку подробных анкет, проведение собеседований с участием представителей всех частей системы, а также анонимное общеорганизационное обследование сотрудников всех уровней. На первом этапе проекта был проведен обзор имеющейся литературы по вопросам мошенничества, а также документов и отчетов по теме мошенничества, подготовленных в рамках Организации Объединенных Наций; были проанализированы затронутые в них проблемы. Сбор данных охватывал информацию, полученную в ходе совещаний, которые были проведены в штаб-квартирах организаций-участниц, а также в ходе выездов на места в ряд страновых отделений в Гаити, Кении, Панаме и Таиланде. В тех случаях, когда возможности для выезда на места отсутствовали, проводились телеконференции. В общей сложности были проведены собеседования более чем с 380 участниками. В адрес 28 организаций-участниц были направлены подробные анкеты; ответы были получены от 27 из них. Кроме того, во всех частях системы Организации Объединенных Наций было проведено анонимное обследование на тему представлений о мошенничестве; свои ответы на вопросы обследования, которое охватывало все категории персонала, дали 15 929 сотрудников (уровень достоверности – 99,26%). Анкета, касающаяся проблемы мошенничества, также была направлена старшим руководителям и непосредственно подчиненным им сотрудникам высшего звена управления; ответы были получены от 164 руководителей (уровень достоверности – 94,10%). Результаты обследований отражены во всех разделах настоящего доклада. В приложении IV приводятся сведения о методологии проведения обследований по проблеме мошенничества.

14. На этапе сбора данных была также получена информация от Всемирного банка, Межамериканского банка развития, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Европейской комиссии, Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (ЕББМ), Национального ревизионного управления Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Главного контрольного управления Соединенных Штатов Америки и Глобального фонда. Запросы на получение информации были также направлены в адрес ряда организаций по вопросам развития, действующих в государствах-членах (включая, например, Департамент по вопросам международного развития Соединенного Королевства и Агентство международного развития Соединенных Штатов); вместе с тем выяснение взглядов и мнений более широкого круга организаций-доноров было сочтено нецелесообразным.

15. Сжатость сроков и ограниченность ресурсов не позволили провести более глубокие изыскания, а также организовать личные собеседования с представителями всех 28 организаций. В связи с этим при подготовке обзора были приняты во внимание сведения, содержащиеся в материалах ревизий в связи с проблемой мошенничества, которые проводились Управлением служб внутреннего надзора (УВСН), КРООН, Независимым консультативным комитетом по ревизии (НККР) и рядом других органов внутреннего и внешнего надзора организаций системы Организации Объединенных Наций. С учетом широты и многообразия, присущих данной теме, инспекторы сочли информацию, содержащуюся в этих докладах, чрезвычайно ценной и выражают внутренним и внешним надзорным органам системы Организации Объединенных Наций признательность за содействие и за информацию, предоставленную ими для проведения обзора. Особую благодарность следует выразить руководителям контрольно-ревизионных и надзорных подразделений Организации Объединенных Наций/УВСН, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), ЮНФПА, Ближневосточного агентства Организации

Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), ЮНОПС, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), ЮНИСЕФ и Панамериканской организации здравоохранения (ПАОЗ), а также Отдела по вопросам договоров УНП ООН, которые отнесли к данному важному предмету с большой заинтересованностью и предоставили в ходе проведения обзора ценные сведения по вопросам концептуального характера.

16. На этапе, предшествующем окончательной доработке доклада, была использована процедура внутреннего обзора работы коллегами, с тем чтобы получить комментарии всех инспекторов ОИГ («коллективный опыт»). Проект доклада был также направлен организациям системы Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам для исправления фактических ошибок, а также представления замечаний относительно содержащихся в докладе выводов, заключений и рекомендаций. С целью облегчить принятие последующих мер в связи с настоящим докладом, осуществление содержащихся в нем рекомендаций и контроль за ним в дополнении 2 к докладу приводится таблица с указанием того, каким из руководящих органов и исполнительных глав организаций, рассмотренных в рамках доклада, он препровождается «для исполнения», а каким – «для информации».

17. Инспекторы хотели бы выразить свою благодарность всем, кто оказал им помощь в подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в собеседованиях, анкетировании и обследованиях и с такой готовностью поделился с ними своими знаниями и опытом.

II. Мошенничество и предполагаемое мошенничество

18. С учетом образцов надлежащей практики организациям следует дать четкое определение понятиям «мошенничество» и «предполагаемое мошенничество», с тем чтобы избегать недоразумений и способствовать эффективной реализации мер, направленных на борьбу с мошенничеством. Прежде всего руководителям и сотрудникам необходимо разъяснить, что именно понимается под «мошенничеством» и «предполагаемым мошенничеством», а также ознакомить их с разновидностями должностных проступков, которые являются недопустимыми в их рабочей среде. Аналогичным образом, у тех подразделений и должностных лиц, которые занимаются вопросами борьбы с мошенничеством, включая следователей, ревизоров, сотрудников финансовых департаментов, руководителей программ и отделы людских ресурсов, также должно быть четкое понимание этих терминов, необходимое для эффективного выполнения возложенных на них функций по борьбе с мошенничеством. Четкое определение данных понятий также имеет значение для составления отчетов о мошенничестве и предполагаемом мошенничестве внешними ревизорами соответствующих организаций. Определение этих терминов имеет правовые последствия и влияет на требуемый объем доказательств и улики в рамках проведения расследований, а также на последующие дисциплинарные разбирательства в отношении сотрудников или процедуры применения санкций в отношении сторонних организаций, включая поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей.

A. Определение понятия «мошенничество»

19. В государственном и частном секторах, а также в научных кругах существуют различные определения понятия «мошенничество». В юридическом словаре Блэка мошенничество определяется как «сознательное искажение истины или сокрытие существенного факта с целью побудить другое лицо к действиям, наносящим ущерб его интересам»¹¹. Аналогичным образом, АСРБМ¹² определяет мошенничество как «любое преднамеренное действие или бездействие, направленное на обман других лиц, в результате которого жертва терпит ущерб и/или лицо, совершающее мошенничество, получает выгоду»¹³. Согласно определению, содержащемуся в Международных стандартах аудита (МСА), мошенничество представляет собой «преднамеренное действие одного или более лиц из числа руководителей, тех, кто выполняет управленческие функции, сотрудников или третьих сторон, связанное с обманом в целях получения несправедливого или незаконного преимущества»¹⁴. Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии рассмотрела вопрос о содержании понятия «мошенничество» в руководстве по проведению ревизий от 1996 года,

¹¹ Bryan Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, 8th ed. (2004), s.v., «fraud».

¹² См. веб-сайт АСРБМ, www.acfe.com/fraud-101.aspx (ссылка проверена 15 декабря 2015 года).

¹³ Определение, содержащееся в издании ИВА, Американского института дипломированных общественных бухгалтеров и АСРБМ *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008), р. 5; отмечается, что данное определение мошенничества было разработано исключительно для этого руководства и что, как признают авторы, существует и много других определений мошенничества, включая те определения, которые были разработаны организациями, выступившими в качестве спонсоров этого руководства или одобрявшими его.

¹⁴ International Standard on Auditing 240 (redrafted), para. 11.

определив его как «преднамеренное действие одного или более лиц из числа руководителей, сотрудников или третьих сторон, которое влечет за собой искажение финансовой отчетности. При том, что другие органы дают сходные определения понятия «мошенничество», согласно общему признанию в основе этого определения лежат факторы преднамеренности и обмана в качестве основных признаков образа действий при совершении актов мошенничества. Мошенничество может проявляться в многообразных формах, включая, в частности, манипулирование отчетностью и документами, их фальсификацию или исправление; ненадлежащее использование активов; сокрытие или удаление данных о последствиях транзакций из отчетных материалов или документов; включение в отчетность несуществующих транзакций; и неправильное применение принципов бухгалтерского учета»¹⁵.

20. Следует отметить, что в докладах и документах организаций системы Организации Объединенных Наций, а также в публикациях других государственных и частных организаций термины «мошенничество» и «коррупция» зачастую соседствуют друг с другом, а в некоторых случаях используются как синонимы. Несмотря на наличие примеров, позволяющих говорить о том, что те или иные действия одновременно представляют собой и мошенничество, и коррупцию, а также на то, что как мошенничество, так и коррупция, вне всякого сомнения, зачастую описываются как «мошеннические действия», следует отметить, что с правовой точки зрения эти два понятия отличаются друг от друга. Коррупция традиционно понимается как любое действие или бездействие, представляющее собой злоупотребление должностными полномочиями или направленное на то, чтобы повлечь за собой злоупотребление должностными полномочиями, в целях получения ненадлежащей выгоды. Вместе с тем, хотя коррупционные действия со стороны должностного лица могут приводить к нанесению соответствующей организации финансового ущерба и классифицироваться как мошенничество, коррупция не во всех случаях может приводить к последствиям для организации или же к нанесению тем или иным лицам финансового ущерба. Так, например, действия государственного служащего, который использует донорские средства исключительно на благо своего собственного электората (а не на благо населения в целом, как это должно быть), не обязательно будут расцениваться как мошенничество, хотя и будут носить коррупционный характер. С другой стороны, если такой государственный служащий использует часть этих средств для ремонта своей личной жилой недвижимости, то такие действия станут проявлением как коррупции, так и мошенничества. **Авторы настоящего доклада сосредоточивают внимание на проблеме мошенничества в системе Организации Объединенных Наций, при этом учитывая тот факт, что мошенничество и коррупция представляют собой две взаимопересекающиеся разновидности запрещенных действий. В данной связи упоминания о мошенничестве в различных частях настоящего доклада могут также, в зависимости от обстоятельств, относиться и к тем или иным аспектам коррупции.**

¹⁵ Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, Audit Guide No. 204, issued in December 1996, pp. 1–2; это определение также было использовано в том случае, когда Группа приняла решение учесть стандарты, опубликованные Международным комитетом по аудиторской практике и Комитетом по вопросам государственного сектора Международной федерации бухгалтеров.

21. В системе Организации Объединенных Наций отсутствует общепринятое определение понятия «мошенничество», и, как видно из приложения II к настоящему докладу, организации системы Организации Объединенных Наций определяют это понятие по-разному. Кроме того, существует большое число различных трактовок данного термина, а в некоторых организациях официально опубликованного определения термина «мошенничество» нет. Как показали проведенные собеседования, в ряде случаев этот термин понимается по-разному даже в рамках одной и той же организации. Следует также отметить, что в тех случаях, когда такие определения существуют, они, как правило, перекликаются с основными положениями вышеупомянутых определений АСРБМ, МСА и Группы внешних ревизоров, а также с нормами и стандартами, принятыми в других международных специализированных органах, занимающихся проведением ревизий и расследований, включая Институт внутренних ревизоров (ИВР), Международную федерацию бухгалтеров и Институт государственных финансов и бухгалтерского учета. В некоторых организациях мошенничество определяется как широкое понятие, распространяющееся на все разновидности неэтичных действий и поведения, тогда как в других организациях это определение является более узким и относится лишь к искажению финансовой отчетности, а также к представлению неверных данных в других документах и ведомостях. Такие организации, как УВКБ, ВПП и ВОЗ, публикуют списки с примерами тех разновидностей служебных нарушений, которые квалифицируются ими как мошенничество.

22. В своей докладной записке, датированной маем 2015 года, Управление по правовым вопросам (УПВ) Секретариата Организации Объединенных Наций указало, что мошенничество представляет собой разновидность преступного поведения, которая может по-разному определяться различными государствами-членами и может быть доказана с юридической однозначностью лишь компетентными национальными органами. Говоря о тех видах мошенничества, о которых надлежит сообщать внешним ревизорам, УПВ ссылается на резолюцию 62/63 Генеральной Ассамблеи и указывает, что «организации следует сообщать КРООН под грифом «мошенничество» о жалобах, которые стали предметом внутренних расследований, проведенных УСВН или другими подразделениями или управлениями, и были сочтены достоверными». Хотя этот текст проясняет вопрос о том, о каких видах мошенничества следует сообщать внешним ревизорам, определения понятия «мошенничество» он не содержит. **Инспекторы признают, что с юридической точки зрения решения о том, являются ли те или иные действия мошенническими, должны приниматься в рамках судебных систем или других систем отправления правосудия. Вместе с тем они полагают, что определение понятия «мошенничество» имеет ключевое значение для единообразной трактовки данной концепции в рамках той или иной организации. Кроме того, единое для всех организаций системы Организации Объединенных Наций общее определение, опубликованное компетентным органом, сыграло бы весьма позитивную роль, поскольку оно способствовало бы обеспечению сопоставимости данных, систем и тенденций во всех частях системы Организации Объединенных Наций.**

23. Аналогичным образом, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) в своем докладе от октября 2015 года подчеркнул необходимость единого, согласованного определения понятия «мошенничество» для разработки эффективной политики противодействия мошенничеству, а также обеспечения согласованности и сопоставимости соответствующих данных в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в целях

повышения уровня гласности и транспарентности в отношениях с государствами-членами, донорами и сотрудниками¹⁶.

24. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций, включая ФАО, ВОИС, ВПП, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, взяли на вооружение определение мошеннических действий, применяемое многосторонними банками развития (МБР) (см. врезку 1 ниже). В дополнение к этому Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) также внедрила у себя принятые МБР определения мошеннических и иных аналогичных действий, включив их в текст стандартных юридических соглашений, которые регламентируют так называемые «сквозные платежи»¹⁷.

25. Принятое МБР общее определение запрещенных действий (действий, имеющих характер мошенничества, коррупции, принуждения, сговора и препятствования расследованию) содержится в тексте Единой рамочной стратегии предупреждения мошенничества и коррупции и борьбы с ними (врезка 1).

26. Подход, применяемый МБР, имеет ряд преимуществ, поскольку способствует осуществлению совместных усилий по предупреждению и выявлению мошенничества и борьбе с ним, включая более эффективный обмен информацией, сотрудничество и координацию действий при проведении расследований, а также применение санкций в отношении совершивших мошеннические действия лиц и организаций, включая такие сторонние организации, как поставщики, неправительственные организации (НПО) и другие партнеры-исполнители. Кроме того, применение этого подхода является необходимым условием скоординированных действий по отстранению от сотрудничества поставщиков, подрядчиков и других сторонних организаций (см. главу X ниже). Определения, действующие в МБР, были приняты в 2006 году, и, как сообщается, они уже прочно устоялись в международном финансовом сообществе, а также среди сторонних организаций, сотрудничающих с МБР.

¹⁶ A/70/380 от 9 октября 2015 года, пункт 30.

¹⁷ UNDG, standard memorandum of understanding for using pass-through fund management, 26 June 2015, sect. VII. Сквозные платежи включают в себя платежи в рамках инициативы «Единство действий», целевые фонды ГООНВР, финансируемые несколькими донорами, и совместные программы; их объем составляет примерно 1 млрд. долл. США ежегодно.

Врезка 1**Определения запрещенных действий, принятые МБР**

МБР достигли принципиального согласия относительно следующих стандартных определений запрещенных действий для целей проведения исследований в связи с такими действиями, когда они имеют место в рамках финансируемой ими деятельности:

- Мошеннические действия представляют собой любое действие или бездействие, включая указание недостоверной информации, которое либо преднамеренно, либо по неосторожности вводит кого-либо в заблуждение в целях получения финансовой или иной выгоды или же уклонения от выполнения того или иного обязательства.
- Коррупционные действия представляют собой прямое или косвенное предложение, передачу, получение или требование чего-либо ценного в целях оказания ненадлежащего влияния на действия другой стороны.
- Действия, связанные с принуждением, представляют собой нанесение прямого или косвенного вреда или ущерба или же угроза нанесения такого вреда или ущерба какому-либо лицу или имуществу лица в целях оказания ненадлежащего влияния на действия этого лица.
- Действия, связанные со сговором, представляют собой договоренности между двумя или более сторонами относительно достижения ненадлежащей цели, включая оказание ненадлежащего влияния на действия другого лица.
- Действия, связанные с препятствованием расследованию¹⁸, представляют собой а) преднамеренное уничтожение, фальсификацию, изменение или сокрытие доказательств, имеющих существенное значение для проведения расследования, или же предоставление лицам, проводящим расследование, ложной информации в целях создания существенных затруднений при проведении расследований по жалобам в связи с действиями, имеющими характер коррупции, мошенничества, принуждения или препятствования расследованию; и/или попытки угроз, преследований или запугивания в отношении какого бы то ни было лица с целью не допустить разглашения им имеющейся у него информации по вопросам, связанным с расследованием, или же проведения им расследования; или б) преднамеренные действия с целью создать ощутимые препятствия при осуществлении Банком своих договорных прав, касающихся проведения ревизий и расследований, а также доступа к информации.

Каждое учреждение-участник будет определять порядок использования этих определений, исходя из своей соответствующей политики и процедур, а также из положений международных конвенций¹⁹.

¹⁸ Определение «действий, связанных с препятствованием расследованию» было принято некоторыми МБР на более позднем этапе с целью дополнить первоначально принятые в 2006 году определения действий, связанных с мошенничеством, коррупцией, принуждением и сговором.

¹⁹ African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, International Monetary Fund, Inter-American Development Bank and World Bank, *Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption* (2006).

27. Ожидается, что осуществление приведенной ниже рекомендации позволит гарантировать единообразную трактовку термина «мошенничество» в рамках соответствующих организаций, а также способствовать обеспечению сопоставимости данных, систем и тенденций во всех частях системы Организации Объединенных Наций и повысить эффективность системы отчетности о мошеннических действиях.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам других организаций системы Организации Объединенных Наций необходимо, действуя в рамках Координационного совета руководителей (КСР), принять общие определения действий, имеющих характер мошенничества, коррупции, сговора, принуждения и препятствования расследованию, и представить их на утверждение соответствующим директивным и руководящим органам. В данной связи следует рассмотреть возможность принятия тех определений, которые используются многосторонними банками развития. Одновременно с этим участникам КСР следует принять совместное заявление, отражающее их четкую и недвусмысленную позицию по проблеме мошенничества, с тем чтобы надлежащим образом «обозначить отношение» руководителей к этой проблеме на общесистемном уровне.

В. Определение понятия «предполагаемое мошенничество»

28. Термин «предполагаемое мошенничество» не был официально определен ни в одной из организаций системы Организации Объединенных Наций, принявших участие в настоящем обзоре. Инспекторов проинформировали о том, что определение этого термина отсутствует в каких-либо документах Организации Объединенных Наций, а сам этот термин упоминается лишь в приложении к Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций, озаглавленном «Дополнительные полномочия, регулирующие ревизию отчетности Организации Объединенных Наций». Вместе с тем в 1996 году Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии отметила, что «термин «предполагаемое мошенничество» относится к таким мошенническим действиям, в связи с которыми не удалось при помощи документов или свидетельских показаний неопровержимо доказать их совершение обвиняемыми в них лицами, но которые при этом повлекли за собой потерю организацией ценных ресурсов»²⁰. При этом ОИГ не удалось подтвердить, что Группа по-прежнему пользуется этим определением.

29. Некоторые организации приняли решение по-своему трактовать понятие «предполагаемое мошенничество». Так, например, ЮНФПА определяет его как «обвинения, которые заслуживают доверия, являются достаточно конкретными и оправдывают проведение полноценного расследования, которое, однако, еще не завершено». Для целей представления отчетности в КРООН Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) определяет предполагаемое мошенничество как «любые обвинения в мошеннических действиях или теку-

²⁰ Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, Audit Guide No. 204, issued in December 1996, p. 2.

шее расследование в связи с такими действиями, которые, как представляется, повлекли за собой финансовые потери для организации, при том, что такие обвинения еще не подтверждены, но и расследование еще не закрыто по причине отсутствия доказательств имевших место злоупотреблений»²¹. Определение понятия «предполагаемое мошенничество», действующее в ВПП, основано на вышеупомянутом определении Группы внешних ревизоров. Служба внутреннего надзора Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) трактует «предполагаемое мошенничество» как обвинения в мошенничестве, «которые, вероятно, являются достоверными с учетом фактов, установленных в ходе расследования, но еще не подтверждены постановлением/решением Генерального директора». В МАГАТЭ под «предполагаемым мошенничеством» понимаются «возможные» мошеннические действия, в отношении которых было принято решение о проведении расследования с учетом результатов предварительной оценки наличия достаточного количества конкретных доказательств, а также характера и тяжести предполагаемых действий»²².

30. В мае 2015 года УПВ высказало по поводу «предполагаемого мошенничества» следующие соображения: «Что касается «предполагаемого мошенничества», то нам не известно о каких бы то ни было директивах, которые поступили бы от Генеральной Ассамблеи в отношении каких-либо сходных явлений и могли бы помочь УПВ в трактовке данного понятия. Таким образом, мы можем лишь отметить, что этот термин, как представляется, предполагает наличие неких обстоятельств, которые по степени своей серьезности не достигают уровня, обозначаемого термином «мошенничество», и могут варьироваться в широком диапазоне от необъяснимых нестыковок в финансовой отчетности до обоснованных подозрений в мошенничестве, требующих дальнейшего расследования». Участники собеседований, проведенных в рамках подготовки настоящего доклада, в своем большинстве не были уверены в том, как следует толковать вышеупомянутое определение.

31. Отсутствие ясности в вопросе об определении понятия «предполагаемое мошенничество», а также согласия между организациями в отношении данного вопроса затрудняет надлежащее представление информации о случаях, связанных с мошенничеством, внешним ревизорам²³. **Оценка и/или сбор информации, связанной с предполагаемым мошенничеством, не проводятся в различных организациях системы Организации Объединенных Наций на систематической основе, а данные, предоставляемые внешним ревизорам,**

²¹ Ответ ПРООН на анкету ОИГ.

²² Согласно определениям, полученным в ответах на анкету ОИГ.

²³ Большинство внешних ревизоров организаций системы Организации Объединенных Наций обязаны сообщать их директивным органам о случаях мошенничества и предполагаемого мошенничества в рамках своих годовых финансовых докладов и проверенных финансовых ведомостей. Тем не менее главная ответственность за предупреждение и выявление мошенничества лежит на руководителях. В связи с этим внешние ревизоры запрашивают у руководства организаций информацию относительно оценки рисков серьезного мошенничества, а также действующих процедур выявления рисков мошенничества и их устранения; кроме того, они выясняют у руководителей, известно ли последним о каких-либо случаях фактического, предполагаемого или возможного мошенничества. Как правило, в распоряжении руководителей имеются процедуры для сбора такой информации; координационные функции по систематизации данных, связанных с мошенничеством в большинстве случаев выполняют главные бухгалтеры организаций, которые исходят из информации, препровожденной отделами по проведению расследований и/или получаемой непосредственно от различных подразделений организации.

могут не отличаться точностью и доскональностью. Аналогичные замечания были включены в последний доклад КРООН, а также в подготовленный в 2014 году доклад УВСН, посвященный процессу уведомления о случаях мошенничества в Секретариате Организации Объединенных Наций²⁴.

32. По мнению инспекторов, для целей включения информации о «предполагаемом мошенничестве» в финансовую отчетность организаций понятие «предполагаемое мошенничество» не обязательно должно рассматриваться с юридической точки зрения; скорее к нему следует подходить как к финансовому термину, толкование которого должно соответствовать общепринятым стандартам бухгалтерской практики и может включать в себя случаи потенциального или возможного мошенничества, которое, если оно впоследствии будет доказано, способно повлечь за собой последствия для финансовой отчетности организации.

33. Многие из тех, кто принял участие в собеседованиях, положительно восприняли идею принятия общего для всех организаций системы Организации Объединенных Наций определения понятий «мошенничество» и «предполагаемое мошенничество». Было указано, что усилия в данном направлении предпринимались в 2005 году на уровне КСР/Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) рабочей группой, созданной для обсуждения проблемы мошенничества²⁵, но деятельность этой группы была прекращена. На рассмотрение инспекторов не была предоставлена какая-либо документация, касающаяся работы этой группы; они также не получили никаких разъяснений или аргументации КВУУ касательно причин прекращения усилий в данном направлении.

34. Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам других организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется, действуя в рамках КСР, принять общее определение понятия «предполагаемое мошенничество» для всей системы Организации Объединенных Наций. Следует рассмотреть следующий вариант трактовки термина «предполагаемое мошенничество» для целей включения соответствующей информации в финансовую отчетность: «Заслуживающие доверия сообщения о мошеннических действиях, которые оправдывают проведение полноценного расследования (еще не завершено), и – в том случае, если они будут доказаны, – позволяют установить факт потери ценных ресурсов, а также способны привести к искажению финансовой отчетности».

²⁴ См., например, OIOS, audit of the process of reporting cases of fraud or presumptive fraud in financial statements, report 2014/051; Краткое резюме основных выводов и заключений, содержащихся в докладах Комиссии ревизоров за 2014 финансовый год (A/70/322), пункты 52–53.

²⁵ См. CEB Finance and Budget Network, Report of the Working Group on Fraud, document CEB/2005/HLCM/20.

III. Рамочный механизм противодействия мошенничеству

35. Как указывалось в главе I, в целях обеспечения структурированного подхода к выполнению задач, поставленных в контексте подготовки данного обзора, ОИГ разработала Рамочный механизм противодействия мошенничеству, который необходим для применения эффективного подхода к вопросам предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним в рамках системы Организации Объединенных Наций. В ходе разработки Рамочного механизма ОИГ воспользовалась публикациями, посвященными усилиям по разработке рамочных механизмов управления рисками, связанными с мошенничеством, и их минимизации, а также справочниками и методами противодействия мошенничеству, которые используются рядом научных организаций и организаций государственного и частного секторов²⁶. Хотя эти публикации и методы служат ориентиром при разработке эффективных подходов к борьбе с мошенничеством, они не во всех случаях позволяют решить проблемы, стоящие перед теми, для кого предназначен настоящий доклад. Таким образом, Рамочный механизм был разработан в качестве «дорожной карты» для проведения мероприятий по борьбе с мошенничеством в организациях системы Организации Объединенных Наций и потенциально может служить в качестве одного из средств оценки в рамках будущего сопоставительного анализа.

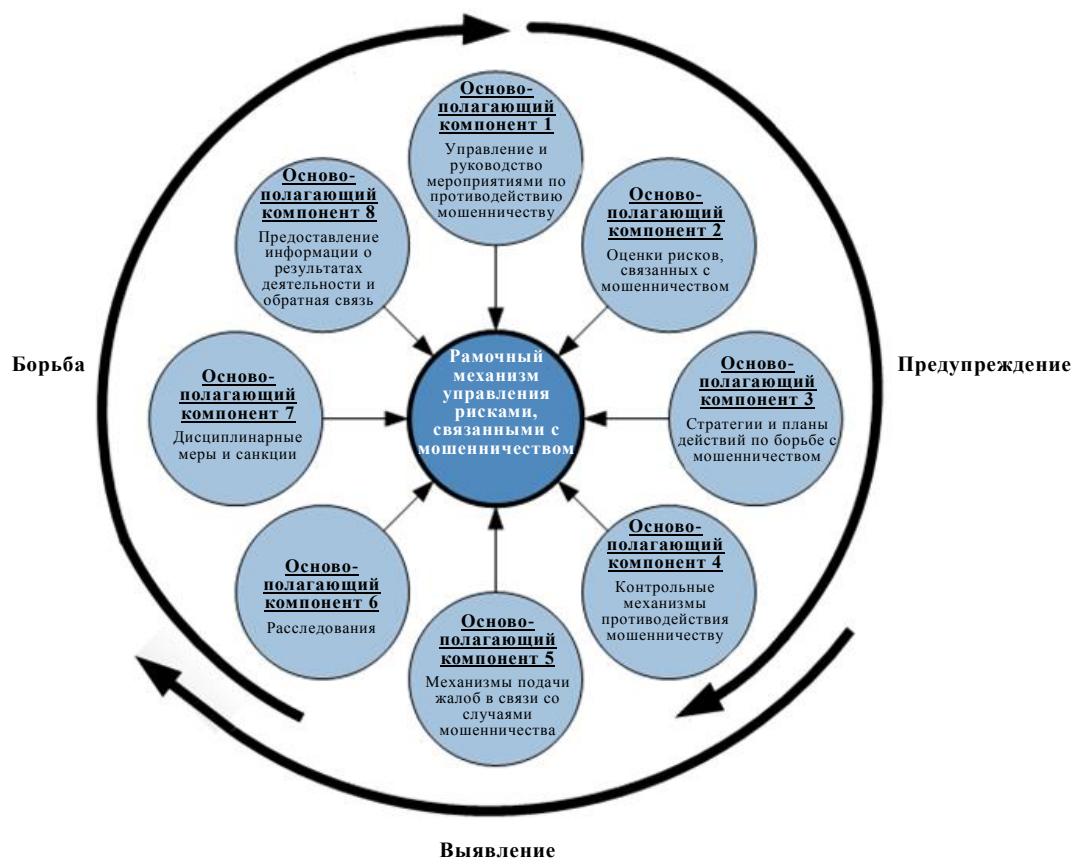
36. Организации системы Организации Объединенных Наций выполняют различные мандаты, следуют различным организационным моделям и работают в условиях, для которых характерны различные риски, связанные с мошенничеством. По этой причине не все организации применяют один и тот же подход к вопросам борьбы с мошенничеством. Организации, возможно, пожелают учесть принципы и методы, о которых говорится при описании Рамочного механизма в различных частях настоящего доклада, в качестве основы для обновления и разработки своих собственных эффективных стратегий противодействия мошенничеству и управленческих подходов, основанных на присущих им конкретных потребностях и критериях.

37. Как показано при помощи стрелок на диаграмме 1 ниже, Рамочный механизм охватывает три категории мер по противодействию мошенничеству: предупреждение и выявление мошенничества, а также борьбу с ним; эти три категории должны лежать в основе любой эффективной программы противодействия мошенничеству. Предупреждение мошенничества включает в себя мероприятия, направленные на то, чтобы предотвратить мошенничество до того, как оно произойдет. Целью усилий по выявлению мошенничества является обнаружение мошеннических действий как можно скорее после того, как они имели место. В свою очередь, меры по борьбе с мошенничеством касаются систем и процессов, которые помогают организациям надлежащим образом реагировать на предполагаемые мошеннические действия после их выявления; они включают в себя проведение расследований, наказание виновных и возмещение убытков. Предупреждение и выявление мошенничества, а также борьба с ним имеют взаимозависимую и взаимодополняющую природу.

²⁶ IIA, American Institute of Certified Public Accountants and ACFE, *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008); United States, Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015); the Australian National Audit Office, *Fraud Control in Australian Government Entities: Better Practice Guide* (2011); and others.

Диаграмма 1

Восемь основных компонентов эффективной программы противодействия мошенничеству



Источник: ОИГ.

38. Несмотря на то, что организации системы Организации Объединенных Наций традиционно использовали такой подход к проблеме мошенничества, который основан на реагировании, сосредоточивая свое внимание на проведении расследований и принятии мер в связи со случаями мошенничества при поступлении сообщений о том, что они имели место, в ходе обзора выяснилось, что в ряде организаций происходит постепенный переход к методам, в большей степени основанным на мерах превентивного и упреждающего характера, что проявляется в усилиях по выявлению, оценке и минимизации рисков, связанных с мошенничеством, до того, как они приведут к реальным последствиям. Как признает большинство практических специалистов по борьбе с мошенничеством, усилия, сосредоточенные на принятии превентивных мер, вне всякого сомнения, являются наиболее экономичным и затратоэффективным средством противодействия мошенничеству, о чем будет говориться и в последующих главах настоящего доклада.

39. Как показано на диаграмме 1 выше, три категории мероприятий, направленных на противодействие мошенничеству, базируются на восьми основополагающих функциональных компонентах, в своей совокупности составляющих рамочный механизм противодействия мошенничеству, ко-

торый является основой для эффективных и результативных программ борьбы с мошенничеством.

40. В дальнейших главах последовательно раскрываются все восемь основополагающих компонентов; они содержат информацию о соответствующих концепциях, текущей практике организаций системы Организации Объединенных Наций и имеющихся пробелах и/или образцах надлежащей практики, а также необходимые рекомендации. Если говорить более конкретно, то они касаются следующих тем:

- Глава IV (Основополагающий компонент 1) Управление и руководство мероприятиями по противодействию мошенничеству (политика в отношении мошенничества, функции и обязанности, атмосфера нетерпимости к мошенничеству и расширение информированности о проблеме мошенничества);
- Глава V (Основополагающий компонент 2) Оценки рисков, связанных с мошенничеством (оценки конкретных рисков, связанных с мошенничеством, риски, исходящие от сторонних организаций, уровни приемлемости рисков, связанных с мошенничеством, и совместное несение таких рисков);
- Глава VI (Основополагающий компонент 3) Стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством;
- Глава VII (Основополагающий компонент 4) Контрольные механизмы, направленные на противодействие мошенничеству (подотчетность и внутренние контрольные механизмы, кодексы поведения, программы раскрытия финансовой информации и декларирования интересов, комплексные проверки и скрининг персонала и сторонних организаций, обновление юридических документов, регламентирующих отношения со сторонними организациями, автоматизация контрольных механизмов, направленных на противодействие мошенничеству, упреждающие меры по выявлению мошенничества и роль внутренних ревизий в деле выявления мошенничества и борьбы с ним);
- Глава VIII (Основополагающий компонент 5) Механизмы подачи жалоб в связи со случаями мошенничества (политика в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, «горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения, защита от преследований и многочисленность каналов подачи жалоб: централизованные и децентрализованные системы);
- Глава IX (Основополагающий компонент 6) Расследования (своевременность расследований, возможности для их проведения и их качество, расследования в отношении сторонних организаций, совместные расследования и превентивные расследования мошеннических действий, системы управления расследованиями);
- Глава X (Основополагающий компонент 7) Дисциплинарные меры и санкции (дисциплинарные процедуры в отношении сотрудников, совершающих мошеннические действия, проблемы, связанные с наказанием виновных, режимы санкций в отношении поставщиков, санкционные меры в отношении партнеров-исполнителей и обмен информацией о санкциях, примененных в отношении сторонних организаций);

- Глава XI (Основополагающий компонент 8) Данные о результатах деятельности и обратная связь (представление информации о результатах программ противодействия мошенничеству, накопленный опыт и обратная связь, взаимодействие при проведении ревизий и расследований, сотрудничество в сфере противодействия мошенничеству и координация действия между различными подразделениями).

IV. Управление и руководство мероприятиями по противодействию мошенничеству (основополагающий компонент 1)

41. Очевидно, что в настоящее время государства-члены стали предъявлять к организациям системы Организации Объединенных Наций более высокие требования и том, что касается строгости этических норм поведения и нулевой терпимости к мошенничеству, а также рационального управления реализацией программ путем повышения эффективности механизмов организационного контроля, в том числе путем создания надлежащих структур для борьбы с мошенничеством и коррупцией.

42. Организации частного и государственного секторов признают, что управление мероприятиями по противодействию мошенничеству представляет собой сферу коллективной ответственности всех сотрудников той или иной организации и что создание эффективного заслона на пути мошенничества требует наличия решимости не только у руководства и сотрудников соответствующей организации, но и у сторонних организаций, включая поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей. Вместе с тем главная ответственность за управление рисками, связанными с мошенничеством, а также за разработку политики и определение уровней терпимости к мошенничеству лежит на высшем руководстве соответствующих организаций.

43. Исполнительные главы организаций и непосредственно подчиненные им высшие руководители обязаны обеспечивать наличие в их организациях надлежащей системы организационного управления в целях борьбы с мошенничеством, а также этической культуры, благоприятствующей тому, чтобы усилия по противодействию мошенничеству стали неотъемлемой частью работы организации на всех уровнях. Расширение информированности сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций о проблеме мошенничества, а также обеспечение их приверженности этическим ценностям и нормам имеют ключевое значение для успеха программ противодействия мошенничеству.

44. В ходе проведенного ОИГ обследования сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций по проблеме мошенничества лишь 55% опрошенных согласились с утверждением о том, что «руководство четко демонстрирует понимание своей ответственности за ведение борьбы с мошенничеством, а также свою решимость вести такую борьбу»²⁷, а с утверждением о том, что «руководство несколько раз в году дает понять, что придерживается принципа нетерпимости к мошенничеству», было согласно лишь 47% опрошенных²⁸. По мнению большинства опрошенных, руководство могло бы делать больше для того, чтобы демонстрировать свой настрой на борьбу с мошенничеством.

²⁷ Что касается остальной части опрошенных, то 20% ответили, что они «частично согласны» с таким утверждением, 9% не согласились с ним, но и не опровергли его, 5% указали, что они с ним «частично не согласны», 5% были с ним «не согласны», а 6% ответили «не знаю».

²⁸ Что касается остальной части опрошенных, то 19% ответили, что они «частично согласны» с таким утверждением, 10% не согласились с ним, но и не опровергли его, 5% указали, что они с ним «частично не согласны», 12% были с ним «не согласны», а 8% ответили «не знаю».

45. Ключевое значение для эффективной борьбы с мошенничеством имеет создание такого управленческого климата, который благоприятствует такой борьбе. Для достижения этой цели необходимо выполнить ряд задач. Три из них обсуждаются ниже и включают в себя: разработку политики в сфере борьбы с мошенничеством и ее закрепление в соответствующих документах; создание механизма координации усилий по борьбе с мошенничеством и распределения функций и обязанностей; и содействие формированию атмосферы нетерпимости к мошенничеству путем расширения информированности и мероприятий по профессиональной подготовке.

А. Политика в сфере борьбы с мошенничеством

46. Краеугольным камнем любой эффективной программы противодействия мошенничеству является политика в сфере борьбы с мошенничеством. Она помогает сотрудникам и сторонним организациям понять, каким образом та или иная организация решает проблемы, связанные с мошенничеством, а также способствует активному участию сотрудников всех уровней в деятельности по сохранению ресурсов и поддержанию репутации организации. Она формирует ориентиры для принятия решений, связанных с противодействием мошенничеству, а также объединяет все соответствующие инструкции и процедуры, регламентирующие усилия по противодействию мошенничеству, включая кодексы поведения, политику в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, и недопущения преследований, процедуры проведения расследований, санкции и дисциплинарные меры, политику в области раскрытия финансовой информации, а также механизмы внутреннего контроля и обеспечения подотчетности.

47. Как видно из приложения I к настоящему докладу, в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций действует целевая общеорганизационная политика противодействия мошенничеству²⁹, которая играет направляющую роль в данной сфере и объединяет соответствующие инструкции и процедуры, связанные с мошенничеством.

48. Вместе с тем в других организациях³⁰ политика и мероприятия, связанные с противодействием мошенничеству, являются предметом многообразных правил, положений, руководящих принципов и административных инструкций, разработанных различными подразделениями этих организаций; ответственность за их осуществление также несут разные подразделения. Такая фрагментация зачастую ведет к дублированию и непоследовательности в работе, а также ставит под угрозу эффективное претворение в жизнь мероприятий по борьбе с мошенничеством в соответствующих организациях.

49. По предложению органов, занимающихся проведением внутренних и внешних ревизий, организации, в которых целевая политика отсутствует, в настоящее время занимаются обновлением действующих в них инструкций, с тем чтобы обеспечить их соответствие образцам надлежащей практики. Так, например, Секретариат Организации Объединенных Наций и БАПОР сообщили о создании рабочих групп, которым было поручено приступить к разработке более эффективной политики и стратегий борьбы с мошенничеством. С другой

²⁹ См. приложение I (таблица с краткой информацией о политике противодействия мошенничеству); целевая политика УВКБ, ВПП, ФАО, ВОЗ, ЮНОПС, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ИКАО, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОИС.

³⁰ Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УНП ООН, МАГАТЭ, МСЭ, ЮНВТО, ВПС и ВМО.

стороны, МАГАТЭ указало, что оно не видит необходимости в разработке отдельной политики противодействия мошенничеству, поскольку, по его мнению, существующие инструкции и механизмы являются достаточными для нейтрализации рисков, связанных с мошенничеством.

50. **Обзор показал, что даже в тех организациях, где действует общеорганизационная целевая политика в сфере борьбы с мошенничеством, отсутствуют четко определенные функции, обязанности и механизмы подотчетности в данной области или же ясные указания в отношении того, каким образом такая политика должна претворяться в жизнь. Так, например, в большинстве случаев нет ясности в вопросе о том, какая именно структура в той или иной организации несет ответственность за осуществление политики противодействия мошенничеству; отсутствуют и критерии оценки эффективности ее реализации.**

51. Рассмотренные разновидности политики в сфере борьбы с мошенничеством отличаются друг от друга и в том, что касается их сферы охвата; некоторые из них распространяются на сторонние организации, включая, в частности, поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей, а некоторые – нет³¹.

52. С учетом образцов надлежащей практики некоторые организации обновили свою политику, расширив сферу ее применения. Одним из примеров такого рода является политика ПРООН, в тексте которой указывается, что «настоящая политика распространяется на все виды деятельности и мероприятия ПРООН, включая все проекты, финансируемые ПРООН, все проекты, в отношении которых ПРООН выступает в качестве учреждения-исполнителя, а также всех партнеров-исполнителей». Аналогичным образом, в тексте политики УВКБ предусматривается, что «данный Стратегический рамочный механизм распространяется на любые случаи мошенничества или коррупции (включая реально имевшие место или предполагаемые случаи, а также попытки совершения подобных действий), к которым имели отношение сотрудники УВКБ, а также любые лица – как физические, так и юридические, – связанные прямыми или косвенными договорными отношениями с УВКБ или же полностью или частично финансируемые из средств УВКБ».

53. В ФАО политика в сфере борьбы с мошенничеством «распространяется на все виды деятельности и мероприятия, осуществляемые Организацией в любых географических точках, вне зависимости от того, финансируются ли они по линии регулярной программы или внебюджетных ресурсов, будь то административные, технические или оперативные виды деятельности и мероприятия, осуществляемые как самой Организацией, так и партнерами-исполнителями, включая любые государственные учреждения. Эта политика распространяется на всех сотрудников ФАО и на все договорные механизмы сотрудничества между Организацией и партнерами-исполнителями, поставщиками или другими сторонними организациями в административных, технических или оперативных целях»³². Политика в области предотвращения мошеннических и коррупционных действий, принятая Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), содержит конкретные положения, предусматривающие ее распространение на сторонние организации.

³¹ Подробности см. главу VII, раздел F.

³² FAO, policy against fraud and other corrupt practices, administrative circular 2015/08 of 12 March 2015.

54. Кроме того, было отмечено, что в различных организациях системы наблюдаются различия в том, что касается процедур принятия политики в сфере борьбы с мошенничеством, а также ее правового статуса. За исключением ВПП, в случае с которой политика противодействия мошенничеству была принята ее директивным органом, политика в сфере борьбы с мошенничеством в различных организациях публикуется в виде либо административного циркуляра, либо директивы высшего руководства.

55. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций, возможно, предпочитают разрабатывать свою политику в сфере борьбы с мошенничеством с учетом собственных конкретных потребностей, образцы надлежащей практики предполагают, что политика противодействия мошенничеству должна как минимум включать в себя следующие компоненты³³:

- определение понятия «мошенничество» и основные принципы позиции организации по проблеме мошенничества;
- действия, квалифицируемые как мошенничество;
- ответственность руководства за предупреждение и выявление мошенничества;
- подразделение/лицо(а), ответственные за реализацию политики;
- решимость расследовать случаи, связанные с мошенничеством, и преследовать виновных в судебном порядке или же задействовать иные эффективные правовые механизмы;
- обязанности сотрудников и сторонних организаций, касающиеся предупреждения и выявления мошенничества, и процедуры подачи сведений, касающихся мошенничества;
- последствия мошеннических действий для тех, кто их совершает;
- гарантии конфиденциальности в отношении жалоб и расследований;
- руководящие принципы действий в отношении жалоб/инцидентов, связанных с мошенничеством;
- указания на то, где можно найти дополнительную информацию (т.е. на другие соответствующие инструкции и руководящие принципы, включая кодексы поведения, политику в отношении служебных разоблачений и недопущения преследований, политику в области раскрытия информации и т.д.).

56. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать эффективному претворению в жизнь программ организаций в сфере борьбы с мошенничеством на основе образцов надлежащей практики.

³³ По материалам ACFE, *Occupational Fraud in Government and Australia, Commonwealth Fraud Control Guidelines* (2011).

Рекомендация 2

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать общеорганизационную политику борьбы с мошенничеством во вверенных им организациях или же внести изменения в уже существующую политику в данной области с учетом передового опыта, накопленного в государственном и частном секторах. Такая политика должна быть представлена директивным и руководящим органам для информации, принятия и/или утверждения, а также должна регулярно пересматриваться и обновляться.

В. Распределение функций и обязанностей

57. Образцы надлежащей практики предусматривают, что в рамках эффективных общеорганизационных программ противодействия мошенничеству должна быть четко определена инстанция, несущая ответственность за реализацию политики организации в сфере борьбы с мошенничеством, а также предусмотрены функции и обязанности различных подразделений и тех, кто выполняет те или иные задачи, включая руководство, финансовые отделы, следователей, ревизоров, юридические отделы, отделы людских ресурсов, сотрудников, ответственных за управление реализацией программ, а также персонал в целом.

58. Помимо того, что должна быть назначена инстанция, которая несла бы основную ответственность за реализацию политики в сфере борьбы с мошенничеством, обязанности, связанные с противодействием мошенничеству, должны быть распределены по различным уровням делегирования полномочий: от высшего руководства до руководителей среднего звена и сотрудников в целом. Хотя документ, в котором излагается политика в сфере борьбы с мошенничеством, принятый на уровне штаб-квартиры, может и не содержать подробной информации и руководящих указаний относительно мероприятий по противодействию мошенничеству на каждом из нижестоящих уровней управления, соответствующие руководители должны принимать меры по борьбе с мошенничеством с учетом рисков мошенничества, определенных в рамках оценок конкретных рисков, которыми чреваты их программы и мероприятия. Как указывается в главе V («Оценки рисков, связанных с мошенничеством»), риски мошенничества различаются в зависимости от того, о каких именно видах деятельности и функциях идет речь.

59. В ходе обзора выяснилось, что в большинстве организаций функции и обязанности руководства и персонала в вопросах противодействия мошенничеству четко не определены. В большинстве рассмотренных случаев соответствующие положения политики в сфере борьбы с мошенничеством являются расплывчатыми; так, например, в некоторых случаях в тексте говорится, что руководители несут ответственность за определенные аспекты этой политики, но при этом не указывается, за какие именно. В других случаях отсутствуют указания на то, какая именно инстанция несет общую ответственность за реализацию мероприятий, связанных с противодействием мошенничеству. Согласно ответам на анкету, разосланную ОИГ, многие организации считают, что руководящую роль в осуществляемой ими деятельности по борьбе с мошенничеством призваны играть те подразделения, которые занимаются вопросами надзора/проведения расследований. В других организациях такая руководящая ин-

станция отсутствует, вследствие чего им приходится опираться на коллективные усилия нескольких подразделений, включая службы расследований, департаменты людских ресурсов и управления, подразделения по вопросам этики и т.п., которые действуют с учетом возложенных на них обязанностей. Наконец, некоторые организации указали, что основную роль в данной связи должны играть (старшие) руководители, включая исполнительных глав.

60. Вместе с тем политика, принятая в некоторых других организациях, носит более конкретный характер. Например, в тексте соответствующей политики ВОЗ четко указывается, что Генеральный директор в качестве руководителя организации несет общую ответственность за предупреждение и выявление случаев мошенничества, хищений и прочих служебных нарушений. Политика в сфере борьбы с мошенничеством, действующая в УВКБ, предусматривает конкретные обязанности сотрудников, руководителей, а также партнеров-исполнителей и других субъектов договорных отношений; в одном из приложений к ней содержится справочная таблица, содержащая информацию о «координирующих» департаментах применительно к различным сферам деятельности, чреватых потенциальными рисками, а также к другим областям, на которые распространяется политика в сфере борьбы с мошенничеством³⁴. Политика в сфере борьбы с мошенничеством, действующая в ЮНЕСКО, содержит описание конкретных функций, полномочий и механизмов подотчетности применительно к вопросам, касающимся мошенничества. В ее тексте указывается, что «Генеральный директор несет общую ответственность за реализацию мер, направленных на недопущение мошенничества и коррупционных действий»³⁵, но при этом также уточняется, что ответственность за предупреждение и выявление случаев мошенничества несут все без исключения сотрудники, и в особенности те из них, кому Генеральный директор делегировал полномочия по управлению людскими ресурсами, а также использованию финансовых и материальных ресурсов организации. Политика содержит описание различных структур в организации, на которые возложены конкретные обязанности в области предупреждения и выявления мошеннических и коррупционных действий, а также проведения расследований в связи с такими действиями (включая Службу внутреннего надзора, Бюро по вопросам этики, Бюро по управлению людскими ресурсами и Управление по международным стандартам и правовым вопросам).

61. В ряде организаций системы Организации Объединенных Наций отсутствует старший руководитель, на которого были бы возложены обязанности по управлению реализацией политики и программ данной организации в сфере борьбы с мошенничеством. С учетом образцов надлежащей практики, а также важного значения управленческой инициативы и демонстрации соответствующего настроя руководства для активного противодействия мошенничеству в рамках соответствующих организаций настоятельно рекомендуется возлагать на конкретную инстанцию (старшего руководителя или группу руководящих сотрудников) ответственность за реализацию всех мероприятий, направленных на борьбу с мошенничеством.

62. **Представляется, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций придерживаются неверной точки зрения, согласно которой ведущую роль в руководстве мероприятиями по противодействию**

³⁴ UNHCR, *Strategic Framework for the Prevention of Fraud and Corruption* (2013), sect. 6 and annex 2.

³⁵ UNESCO, *Administrative Manual* (2012), item 3.14 «Prevention of Fraud and Corrupt Practices», para. 4.2.

мошенничеству должны играть службы внутреннего надзора. Важно подчеркнуть, что подразделение, несущее главную ответственность за борьбу с мошенничеством, должно относиться к сфере управления, а не к службе внутреннего надзора, поскольку для надлежащего выполнения своих надзорных функций данной службе необходимо оберегать и сохранять свой независимый статус.

63. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать эффективному осуществлению организациями своих программ по борьбе с мошенничеством, а также позволит добиться четкого распределения обязанностей и подотчетности в данной сфере.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует в безотлагательном порядке определить руководящего работника или подразделение высокого уровня, которые будут нести общую ответственность за координацию политики в сфере борьбы с мошенничеством, а также за реализацию, мониторинг и проведение периодических обзоров такой политики.

С. Атмосфера нетерпимости к мошенничеству и расширение информированности о проблеме мошенничества

64. Меры по расширению информированности о проблеме мошенничества включают в себя конкретные действия, предпринимаемые в целях: а) доведения до сведения сотрудников и других заинтересованных сторон информации о важном значении, придаваемом той или иной организацией борьбе с мошенничеством и поддержке этической культуры; б) расширения знаний заинтересованных сторон об имеющихся в их распоряжении механизмах информирования о возможных случаях мошенничества; и с) сдерживания потенциальных мошенников путем обеспечения более глубокого понимания ими последствий, связанных с разоблачением их действий.

65. Как уже указывалось выше, высшее руководство играет ключевую роль в расширении информированности сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций о проблеме мошенничества, а также в обеспечении их приверженности соответствующим ценностям и нормам. Именно руководители старшего звена должны «задавать тон на высшем уровне», подавая пример этического поведения и в открытой форме доводя до сведения сотрудников свои ожидания; они также призваны делать это путем формирования позитивной трудовой среды, найма и продвижения по службе сотрудников, обладающих надлежащим уровнем профессионализма и отношением к выполнению своих служебных обязанностей, внедрения соответствующего кодекса поведения, обеспечения функциональности механизмов контроля, направленных на противодействие мошенничеству, а также принятия, при необходимости, мер дисциплинарного характера. Как было отмечено консультативным комитетом по вопросам ревизии и надзора одной из обследованных организаций, для того чтобы обеспечить практическую реализацию провозглашаемого этой организацией принципа «нулевой терпимости», необходимо, чтобы от руководителей самого

высокого уровня поступали ясные сигналы, касающиеся предупреждения мошенничества и минимизации его последствий³⁶.

66. В системе Организации Объединенных Наций используются различные подходы и меры, направленные на расширение информированности о проблеме мошенничества. Помимо мероприятий по профессиональной подготовке в целях борьбы с мошенничеством (о которых говорится ниже), такие меры включают в себя: проведение «дней борьбы с мошенничеством» и других общественных мероприятий, а также информационно-просветительских мероприятий, таких как публикация брошюр, проспектов и статей на внутренних и внешних веб-сайтах, интервью и материалов, построенных по принципу «вопросов и ответов», и т.д. Так, например, Международная организация труда (МОТ) провела в 2014 году в своих помещениях пять презентаций, посвященных теме расширения информированности о мерах противодействия мошенничеству и его предупреждения³⁷. Образцы надлежащей практики предполагают ежегодную организацию курсов повышения квалификации для всех сотрудников вне зависимости от их трудового стажа в целях предоставления им актуальной информации о рисках, связанных с мошенничеством. Что касается старших руководителей, то оптимальной формой их действий является озвучивание не реже одного раза в год конкретных тезисов, посвященных вопросам этики и добросовестности.

67. Наконец, особенно эффективные результаты могут достигаться при помощи многокомпонентных информационно-просветительских кампаний и кампаний по расширению информированности, организуемых на основе межведомственных инициатив (в том числе силами отделов людских ресурсов, бюро по вопросам этики, ревизоров и т.д.). Так, например, УВКБ планирует приурочить к ежегодно проводимому Международному дню борьбы с коррупцией совместно организованную Бюро по вопросам этики и Контрольным управлением «неделю расширения информированности о проблеме мошенничества». Группа ЮНОПС по проведению внутренних ревизий и расследований в сотрудничестве с Бюро по вопросам этики подготовили практикум, посвященный нормам поведения, в рамках которого сотрудников обучают навыкам выявления потенциальных проблем, а также объясняют, в каких именно случаях следует сообщать в соответствующие инстанции о своих опасениях или подозрениях. МАГАТЭ организует для членов своего совета персонала мероприятия по профессиональной подготовке, посвященные вопросам служебных злоупотреблений и политики в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения. В одном из официальных сообщений за 2015 год, предназначенных для всех сотрудников, Директор-исполнитель ЮНИСЕФ информировал их о том, что он прошел обновленный обязательный курс подготовки по вопросам этики, и ожидает, что все сотрудники последуют его примеру³⁸. ВОИС распространяет среди всех сотрудников ежегодный информационный бюллетень, содержащий данные обо всех дисциплинарных наказаниях, которые имели место в организации, в целях расширения их информированности и недопущения новых случаев мошенничества. Аналогичным образом, заместитель Директора-исполнителя ЮНФПА по вопросам управления регулярно рассылает сотрудникам документ

³⁶ См. EC/66/SC/CRP.26, Report of the Independent Audit and Oversight Committee, 2014–2015, para. 35.

³⁷ ILO, report of the Chief Internal Auditor for the year ended 31 December 2014, GB.323/PFA/8, para. 11.

³⁸ UNICEF, message from the Executive Director on the online course «Ethics and Integrity at UNICEF», 24 June 2015.

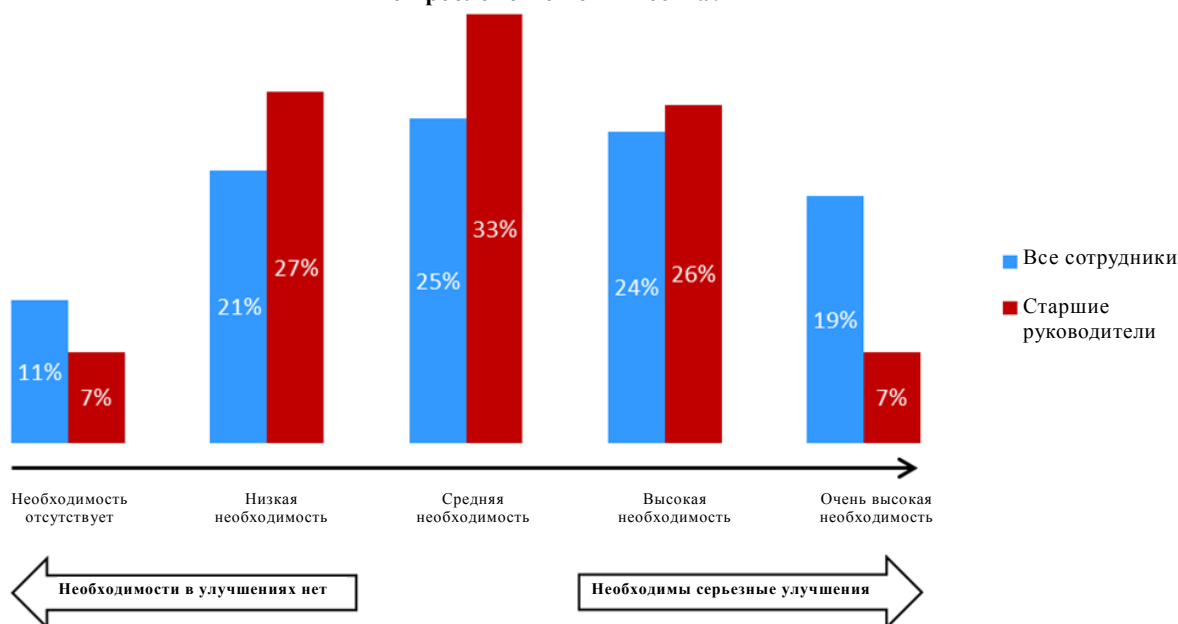
с краткой информацией о наложенных дисциплинарных взысканиях; это делается в тех случаях, когда накапливается достаточно большое число дел, связанных с нанесением ущерба интересам организации. Управление Генерального инспектора (УГИ) ФАО подготовило брошюры и плакаты, направленные на расширение информированности о проблеме мошенничества. Кроме того, УГИ на регулярной основе пользуется возможностями, открывающимися в связи с проводимыми им расследованиями, для организации презентаций, посвященных его деятельности, а также для разъяснения механизмов представления данных и распространения другой соответствующей информации. Кроме того, УГИ проводит отдельные мероприятия и брифинги для заинтересованных лиц внутри организации и других сотрудников, имеющих отношение к закупкам, по вопросам наказуемых видов практики и процедур применения санкций в отношении подрядчиков.

68. Несмотря на продолжающиеся усилия некоторых организаций, направленные на расширение информированности о проблеме мошенничества, многие из опрошенных указали, что в данной области могло бы быть сделано еще очень многое. Кроме того, участники обследования ОИГ по проблеме мошенничества в своем большинстве включили усилия по расширению информированности о проблеме мошенничества в число сфер деятельности, нуждающихся в серьезных улучшениях. По шкале от 1 до 5 (где 1 означает «необходимости в улучшениях нет», а 5 – «необходимы серьезные улучшения») большинство сотрудников высказалось в пользу необходимости улучшений (см. диаграмму 2 ниже).

Диаграмма 2

Информированность о проблеме мошенничества

«Нуждается ли в улучшениях деятельность по расширению информированности о проблеме мошенничества?»



Источник: Обследование ОИГ по проблеме мошенничества.

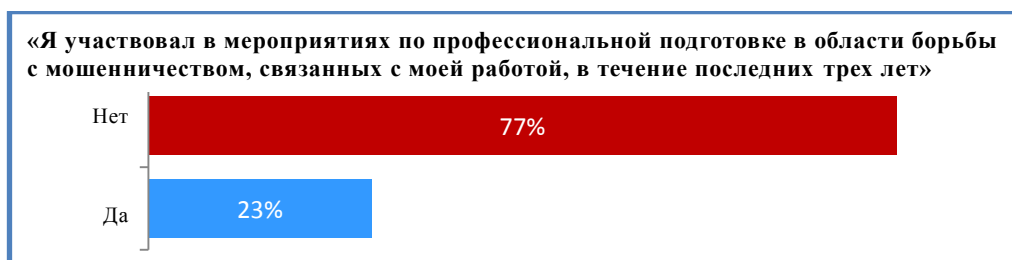
69. Инспекторы вновь подтверждают содержащийся в предыдущих докладах ОИГ³⁹ призыв к организациям разработать инициативы в сфере расширения информированности о проблеме мошенничества в целях принятия мер по предупреждению и выявлению мошенничества на всех уровнях работы каждой организации.

Профессиональная подготовка по вопросам противодействия мошенничеству

70. Профессиональная подготовка по вопросам противодействия мошенничеству является одним из важных компонентов деятельности организаций по расширению информированности о проблеме мошенничества и формированию атмосферы нетерпимости к мошенничеству. Она обеспечивает получение сотрудниками информации об эффективных методах предупреждения и выявления мошенничества, особенно в тех сферах, для которых характерен высокий риск мошенничества. Несмотря на важное значение профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству, данные проведенного ОИГ обследования сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций по проблеме мошенничества свидетельствуют о том, что более 77% опрошенных сотрудников в последние годы не участвовали в каких-либо мероприятиях по месту их работы, связанных с профессиональной подготовкой по вопросам противодействия мошенничеству (см. диаграмму 3 ниже).

Диаграмма 3

Профессиональная подготовка по вопросам противодействия мошенничеству



Источник: Опрос ОИГ по проблеме мошенничества.

³⁹ В своем докладе о надзорных проблемах в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2006/2), рекомендация 15, ОИГ рекомендовала «руководящим органам в каждой организации... поручить своим соответствующим исполнительным главам подготовить предложения... об обязательной подготовке всех сотрудников, особенно вновь набираемых сотрудников, по вопросам добросовестности и этичности поведения». В своем докладе об этике в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/3) ОИГ предложила ряд стандартов, касающихся полномочий подразделений по вопросам этики, включая стандарт, предусматривающий, что «подразделение по вопросам этики играет ведущую роль в разработке обязательных программ подготовки (включая вводные программы и программы переподготовки) и практикумов для всех сотрудников организации»; в своем докладе, посвященном обзору управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/4), рекомендация 8, ОИГ указала следующее: «Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует организовать для сотрудников, работающих с партнерами-исполнителями (особенно сотрудников страновых отделений) подготовку по вопросам расширения информированности о мошенничестве и его предупреждении с уделением особого внимания мошенническим действиям, связанным со сторонними организациями».

71. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций внедрены программы общей и обязательной для всех сотрудников профессиональной подготовки по вопросам этики. Так, например, УВКБ предлагает сотрудникам всех своих отделений ежегодные курсы переподготовки по вопросам кодекса поведения персонала. Вместе с тем курсы профессиональной подготовки по вопросам этики в системе Организации Объединенных Наций, как правило, лишь поверхностно затрагивают проблемы, связанные с мошенничеством, и не включают в себя конкретную информацию о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним. Некоторые организации начали предпринимать шаги в данном направлении. Так, например, ЮНИСЕФ включил в свой учебный курс под названием «Основные вопросы этики» модуль, посвященный «предупреждению мошенничества и защите лиц, совершающих служебные разоблачения»; БАПОР включило в программу профессиональной подготовки по вопросам этики информацию о некоторых «характерных признаках» мошенничества, а также разъяснения требований к сотрудникам в отношении предупреждения и выявления мошенничества; в ЮНФПА в рамках мероприятий в области профессиональной подготовки по вопросам этики подробно рассматриваются конкретные аспекты проблемы мошенничества. ФАО планирует включить тему расширения информированности о проблеме мошенничества в свою общеорганизационную программу профессиональной подготовки по вопросам добросовестности. В Секретариате Организации Объединенных Наций Бюро по вопросам этики, действуя в сотрудничестве с УСВН, разрабатывает обязательную для сотрудников программу электронного обучения в области расширения информированности о проблеме мошенничества и его предупреждения. Предполагается, что этот учебный модуль по вопросам этики станет базовым модулем по мерам профилактического характера, связанных с такими темами, как определение и выявление случаев мошенничества и коррупции, а также их публичное осуждение; кроме того, он будет касаться любых возникающих в данной связи вопросов, касающихся возможных преследований, а также способствовать соблюдению всеми сотрудниками Организации Объединенных Наций правил и положений о персонале и установленных норм поведения.

72. Хотя некоторая часть мероприятий в области профессиональной подготовки по вопросам этики по-прежнему осуществляется в очной форме, в последние годы на передний план вышли курсы электронного обучения, которые все чаще становятся обязательными для всех сотрудников⁴⁰. Благодаря этому обеспечивается широкий охват участников учебными мероприятиями по таким темам, как этика при исполнении служебных обязанностей, правила, положения, профессиональная добросовестность и надлежащее поведение. Целевой аудиторией некоторых курсов профессиональной подготовки по вопросам этики являются определенные категории персонала (включая, в частности, сотрудников, занимающихся вопросами закупок, людских ресурсов, бухгалтерского учета и финансов), которые в силу характера своей работы в большей степени подвержены риску служебных нарушений⁴¹.

⁴⁰ Например, ЮНФПА, ВПП, ФАО, ПРООН и ЮНИСЕФ в течение последнего года запустили у себя новые курсы обязательного дистанционного обучения по вопросам этики или же находятся на этапе подготовки к их запуску.

⁴¹ Секретариат Организации Объединенных Наций предлагает персоналу Отдела закупок ООН (ОЗООН) и другим сотрудникам, служебные обязанности которых связаны с закупками, пройти курс подготовки на тему «Вопросы этики и добросовестности в контексте закупочной деятельности». Бюро по вопросам этики ПРООН проводит семинары для специалистов по вопросам людских ресурсов, а также брифинги для старших руководителей. ЮНИСЕФ сделал учебный курс по расширению

73. Как было указано выше, обзор показал, что, хотя некоторые курсы профессиональной подготовки по вопросам этики включают в себя темы, которые касаются противодействия мошенничеству (включая, в частности, вышеприведенные примеры), в рамках большинства из них надлежащее освещение данного предмета не обеспечивается. **Организациям рекомендуется рассмотреть возможность включения в свои программы профессиональной подготовки по вопросам этики и добросовестности компоненты или модули, касающиеся предупреждения и выявления мошенничества, которые, в частности, охватывали бы такие темы, как примеры неэтичных/мошеннических действий, информация относительно обязанности сообщать о служебных нарушениях и случаях мошенничества в соответствующие инстанции, политика и процедуры, касающиеся существующих в той или иной организации механизмов защиты от преследований, а также другие меры в области предупреждения и выявления мошенничества.**

74. В ряде организаций существуют целевые программы профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству, реализуемые отдельно от учебных мероприятий по этическим вопросам. ЮНИДО предлагает всем сотрудникам обязательный курс обучения на основе интернет-технологий «Введение в тему расширения информированности о проблеме мошенничества». Кроме того, в ней внедрен специальный вводный курс дистанционного обучения, посвященный ее политике в сфере борьбы с мошенничеством, а также учебный курс, в рамках которого сотрудники могут ознакомиться с методами выявления аномалий в документах и реагирования на такие аномалии. В ФАО отдел закупок предлагает специальный учебный модуль, посвященный вопросам предупреждения и выявления мошенничества, а его УГИ разрабатывает стратегию проведения один раз в полугодие тренинга по борьбе с мошенничеством в режиме видеоконференции для страновых/региональных отделений. В 2015 году ВПП запустила обязательный дистанционный учебный курс по борьбе с мошенничеством для всех сотрудников⁴²; по просьбам руководства она также организует тренинги по вопросам предупреждения мошенничества. Сотрудники ПРООН, ответственные за проведение расследований, иногда проводят в страновых/региональных отделениях во время своих командировок специальные тренинги, посвященные вопросам противодействия мошенничеству. Следуя образцам надлежащей практики, ЮНИСЕФ сделал участие в тренингах, связанных с расширением информированности о проблеме мошенничества, обязательным для всех сотрудников высшего звена (уровня С-5 и выше). Он также внедрил программу профессиональной подготовки для работающих на местах сотрудников, выполняющих задачи по налаживанию диалога по во-

информированности об этических вопросах обязательным для всех сотрудников уровня С-5 и выше, а также для всех заместителей представителей и руководителей оперативных подразделений и региональных представительств; он также организует брифинги по вопросам этики для сотрудников по кадровым вопросам, направляемых в страновые отделения. МАГАТЭ организует обязательные для посещения курсы подготовки по вопросам этики для сотрудников, специализирующихся на закупках и финансах.

⁴² Дистанционный курс ВПП «Борьба с мошенничеством и коррупцией и защита от сексуальной эксплуатации и домогательств», запущенный в 2015 году, является обязательным для всех сотрудников. Кроме того, организуются тренинги по вопросам предупреждения мошенничества в режиме очного обучения (WFP, Annual Report of the Inspector General for 2014, WFP/EB.A/2015/6-F/1, para. 27, and Add.1, para. 11). В 2013 году ЮНИДО запустила обязательный курс дистанционного обучения по изучению Политики ЮНИДО в области расширения информированности о проблеме мошенничества и его предупреждения.

просам этики; эта программа включает в себя модуль, посвященный вопросам предупреждения мошенничества и защиты лиц, совершающих служебные разоблачения. В Секретариате Организации Объединенных Наций в рамках учебного курса Королевского института закупок и поставок (КИЗП) по вопросам закупок затрагиваются вопросы информированности о проблеме мошенничества; персонал Секретариата и других организаций (таких, как Международный союз электросвязи (МСЭ)), занимающийся вопросами закупок, проходит этот курс на добровольной основе или в рамках подготовки к получению сертификата КИЗП. УВКБ включило компоненты, касающиеся проблемы мошенничества, в свой учебный модуль для представителей и специалистов по финансовым вопросам на местах. ЮНФПА организует специализированные курсы по вопросам борьбы с мошенничеством для сотрудников служб закупок в рамках учебной программы, разработанной КИЗП.

75. С учетом общих черт, характерных для мероприятий по профессиональной подготовке, которые проводятся различными организациями системы, **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется изучить вопрос о целесообразности обмена имеющимися учебными материалами, а также рассмотреть возможность совместной разработки курсов электронного обучения по вопросам борьбы с мошенничеством в рамках КСР/КВУУ и его структур, Группы представителей бюро по вопросам этики, Представителей служб расследований Организации Объединенных Наций (ПСР ООН), а также других механизмов, если это будет уместно.**

76. Несмотря на вышеперечисленные инициативы, связанные с проведением целевых мероприятий в области профессиональной подготовки по вопросам борьбы с мошенничеством, лица, охваченные обследованием ОИГ по проблеме мошенничества, указали на то, что такая профессиональная подготовка входит в число сфер противодействия мошенничеству, нуждающихся в существенных улучшениях. Хотя некоторые организации и предприняли похвальные усилия по активизации мер, связанных с расширением информированности и профессиональной подготовкой в целях противодействия мошенничеству, необходимо добиться дальнейшего продвижения вперед в том, что касается расширения содержания, а также увеличения количества учебных материалов и сферы их охвата. Как указывалось выше, речь идет, в частности, о включении модулей, посвященных борьбе с мошенничеством, в существующие учебные материалы, а также об организации целевых мероприятий в области профессиональной подготовки по вопросам борьбы с мошенничеством, особенно для руководителей и сотрудников, сферы деятельности которых в наибольшей степени подвержены рискам, связанным с мошенничеством. Вопрос об обязательности таких учебных курсов должен решаться с учетом степени подверженности той или иной организации соответствующим рискам, а также требуемой интенсивности мероприятий, направленных на минимизацию мошенничества.

77. Наконец, следует рассмотреть вопрос о целесообразности организации мероприятий в области профессиональной подготовки по борьбе с мошенничеством для сторонних организаций и других заинтересованных сторон, несущих ответственность за контрольные механизмы противодействия мошенничеству.

78. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации позволит усилить эффективность и результативность реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством путем повышения качества мероприятий в области профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошен-

ничеству, а также расширения информированности сотрудников и руководителей о проблеме мошенничества.

Рекомендация 4

На основе всесторонней оценки потребностей исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать целевые стратегии в области профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству и расширения информированности о проблеме мошенничества, которыми были бы охвачены все сотрудники этих организаций. Участие в программах профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству должно быть обязательным как минимум для сотрудников, которые заняты в сферах деятельности, наиболее подверженных мошенничеству, а также для сотрудников, которые работают в нестабильных и чреватых высокими рисками местных условиях.

V. Оценки рисков, связанных с мошенничеством (основополагающий компонент 2)

79. Оценки рисков, связанных с мошенничеством, являются одним из ключевых компонентов и необходимых предпосылок эффективной программы противодействия мошенничеству. Их проведение способствует систематическому выявлению потенциальных сфер, в которых могут быть совершены мошеннические действия, и способов их совершения, с тем чтобы обеспечить возможность для создания надлежащих контрольных механизмов в целях минимизации рисков мошенничества. Оценки рисков, связанных с мошенничеством, включают в себя следующие компоненты: выявление существующих факторов риска, связанных с мошенничеством, а также потенциальных мошеннических схем; оценку вероятности и последствий имеющихся рисков; определение уровней устойчивости к рискам, связанным с мошенничеством; анализ соответствия имеющихся контрольных механизмов противодействия мошенничеству характеру потенциальных мошеннических схем и определение приоритетности остаточных рисков, связанных с мошенничеством; документальное оформление основных выводов и заключений; и тестирование эффективности контрольных механизмов противодействия мошенничеству⁴³.

80. В 2013 году Комитет организаций-спонсоров Комиссии Трудюэ (КОСКТ) опубликовал обновленные рамочные параметры устройства, реализации и функционирования систем внутреннего контроля и оценки их эффективности. В соответствии с этими рамочными параметрами, которые вступили в силу в декабре 2014 года, оценкам рисков, связанных с мошенничеством, теперь уделяется конкретное внимание в контексте функционирования действующих в организациях систем управления общеорганизационными рисками. Принцип 8 (новый принцип) рамочных параметров КОСКТ содержит прямое указание на то, что «при оценке рисков, способных помешать достижению поставленных целей, организация принимает во внимание вероятность мошеннических действий».

81. Несмотря на то, что мошенничество может иметь место в любой организации, многие организации системы Организации Объединенных Наций подвержены риску мошенничества в большей степени, нежели другие организации, поскольку они зачастую работают в условиях, для которых характерна высокая степень риска, включая постконфликтные и конфликтные ситуации, а также чрезвычайные ситуации гуманитарного характера. В зависимости от структуры, программы работы и модели деятельности организации проведение всеобъемлющих оценок рисков, связанных с мошенничеством, позволяет руководству определять присущую той или иной организации конкретную структуру таких рисков⁴⁴ путем идентификации и оценки внутренних и внешних рисков мошенничества, а также связанных с ними уровней устойчивости к рискам и последующей разработки методов минимизации рисков, предусматривающих выделение на эти цели ресурсов в объемах, соответствующих серьезности проблемы мошенничества.

⁴³ International Professional Practices Framework, *Internal Auditing and Fraud*, Practice Guide, and United States Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015).

⁴⁴ United States Government Accountability Office, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015).

82. Передовой опыт требует, чтобы оценки рисков, связанных с мошенничеством, проводились на различных уровнях деятельности организации (от центрального аппарата до региональных и местных отделений) и по степени своей детализации позволяли охватывать отдельные программы, проекты и транзакции, в том числе с участием сторонних организаций (подрядчиков, поставщиков и партнеров-исполнителей). Как, в частности, отмечала КРООН, необходимо проводить детальную оценку рисков, связанных с каждым направлением деятельности и рабочим процессом, включая, например, наличные расчеты, денежные поступления, закупки, расходы партнеров, товарно-материальные запасы, расчеты с персоналом и т.д. Такая оценка должна проводиться с учетом существующей системы внутреннего контроля и условий деятельности организации и согласовываться с ними⁴⁵.

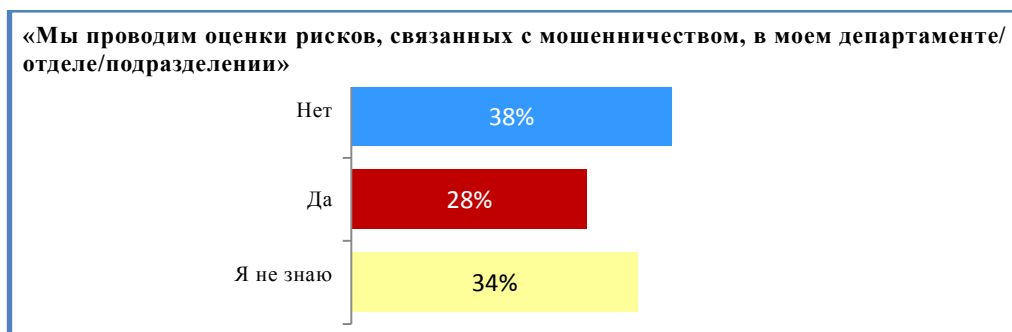
А. Положение дел в области проведения оценок рисков, непосредственно связанных с мошенничеством

83. По итогам обзора выяснилось, что в своем большинстве организации системы Организации Объединенных Наций, за немногими исключениями, не проводят систематических оценок рисков, связанных с мошенничеством, и не рассматривают мошенничество как общеорганизационный риск. Так, например, лишь 28% участников обследования ОИГ по проблеме мошенничества указали, что они проводят оценки рисков, связанных с мошенничеством, в своем департаменте/управлении/подразделении (см. диаграмму 4 ниже). Вместе с тем реальная ситуация может быть еще хуже, поскольку результаты вышеуказанного обследования не учитывают дополнительные данные, полученные из ответов на отдельные анкеты, которые были разосланы организациям, а также результаты проведенных впоследствии личных собеседований. Полученные данные свидетельствуют о том, что лишь две организации (УВКБ и ВОИС)⁴⁶ провели конкретные оценки общеорганизационных рисков, связанных с мошенничеством. Эти оценки были проведены впервые в течение последних двух лет. Данное обстоятельство свидетельствует о низком уровне осведомленности организаций системы Организации Объединенных Наций о тех последствиях, которые имеет мошенничество для деятельности организаций, а также о важном значении оценок рисков, связанных с мошенничеством, для осознания масштабов и интенсивности мошеннических действий.

⁴⁵ А/70/322, пункт 48.

⁴⁶ В 2012 году БАПОР провело анализ рисков, результаты которого были отражены в документе *Preventing corruption in UNRWA*; аналогичное мероприятие планирует провести и ЮНОПС.

Диаграмма 4
Оценки рисков, связанных с мошенничеством



Источник: Обследование ОИГ по проблеме мошенничества.

84. Кроме того, если говорить о тех организациях, где имеется единая система управления организационными рисками (УОР), то зачастую остается непонятным, предусматривают ли их общеорганизационные механизмы УОР проведение оценок рисков, связанных с мошенничеством. В некоторых организациях, включая ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО, ВОЗ и ЮНФПА, мошенничество рассматривается как один из важных общеорганизационных рисков; они сообщили, что уделяют проблеме мошенничества должное внимание. Другие организации – такие, как МАГАТЭ, ПРООН, Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирный почтовый союз (ВПС) и Международная организация гражданской авиации (ИКАО) – сообщили, что риск мошенничества учитывается в рамках процессов, связанных с управлением общеорганизационными рисками, и что они не видят необходимости проведения целевых мероприятий по оценке рисков, связанных с мошенничеством. Вместе с тем ПРООН указала, что в рамках предстоящего пересмотра политики она, возможно, рассмотрит вопрос о необходимости проведения целевых оценок рисков мошенничества в тех сферах, где конкретные риски, связанные с мошенничеством, считаются существенными.

85. В ВПП руководители проводят оценку рисков в рамках системы УОР⁴⁷ (по данным ВПП, эти риски включают в себя и риск мошенничества). Ежегодные мероприятия по планированию работы включают в себя составление журнала рисков, а оценка рисков проводится два раза в год. В ФАО текущие мероприятия в рамках УОР не включают в себя проведение оценок конкретных рисков, связанных с мошенничеством. По мнению ФАО, риски опасных явлений, а также риски, связанные с уязвимостью систем контроля, которые увеличивают вероятность мошенничества, равным образом увеличивают и вероятность возникновения других финансовых, программных и репутационных рисков. Исходя из этого, ФАО сообщила, что руководители проводят оценку рисков, связанных с мошенничеством, в рамках оценки более широких рисков, возникающих в сфере их ответственности.

86. В приложении III к настоящему докладу содержится обзор подходов к вопросу о рисках, связанных с мошенничеством, в контексте оценок рисков, проводимых организациями, в том числе в рамках действующих в них процедур УОР.

⁴⁷ Enterprise Risk Management Policy, WFP/EB.A/2015/5-B (2015).

87. В 2014 году ВОЗ объявила о том, что приступает к внедрению общеорганизационного подхода к вопросу управления рисками, и сообщила, что в рамках этого начинания будут конкретно учитываться риски, связанные с мошенничеством. Бюро по вопросам внутреннего контроля, управления рисками и этики разработало общеорганизационную политику управления рисками, которая была утверждена в ноябре 2015 года; в настоящее время она занимается анализом рисков, включая соответствующие уровни приемлемости рисков.

88. УВКБ, действуя в соответствии с настоятельным призывом КРООН, взяло на себя ведущую роль в деле борьбы с мошенничеством, инициировав проект в области предупреждения мошенничества, предусматривающий создание специальной рабочей группы, которая в своей работе опирается на опыт руководителей, представляющих различные сферы деятельности. В рамках серии семинаров, организованных в начале 2015 года, были определены внутренние и внешние риски, связанные с мошенничеством. В настоящее время проводится оценка этих рисков с учетом имеющейся системы контроля, с тем чтобы выявить какие бы то ни было упущения в контрольных механизмах минимизации рисков, а также проанализировать остаточный риск мошенничества в контексте деятельности УВКБ.

89. В ЮНИСЕФ подразделения обязаны проводить самостоятельные оценки рисков; они указали, что в число возможных источников риска, которые они оценивают, входит мошенничество. В настоящее время такие самостоятельные оценки проводятся каждые два–четыре года; после того как будет внедрено программное обеспечение для проведения оценки рисков, которое разрабатывается в настоящее время, эти оценки планируется проводить ежегодно. ЮНФПА сообщил, что страновые отделения ежегодно проводят самостоятельные оценки стратегических и оперативных рисков, в число которых входят риски, связанные с мошенничеством.

90. Что касается Секретариата Организации Объединенных Наций, то в 2014 году под эгидой Комитета по вопросам управления была проведена общеорганизационная оценка рисков, с тем чтобы определить, проанализировать и ранжировать основные стратегические риски Организации и соответствующие меры реагирования со стороны руководства. Вместе с тем мошенничество не рассматривается в качестве общеорганизационного риска, а целевые оценки рисков, связанных с мошенничеством, не проводятся.

91. Хотя вышеприведенный обзор свидетельствует о том, что были предприняты некоторые шаги в правильном направлении, в данной связи необходимо делать больше. Хотелось бы вновь подчеркнуть, что оценки рисков, связанных с мошенничеством, имеют ключевое значение для эффективности программ противодействия мошенничеству, поскольку позволяют идентифицировать и определить степень подверженности той или иной организации таким рискам. Риски, связанные с мошенничеством, имеют комплексный характер и не ограничиваются лишь отдельными функциями или сферами деятельности организации. Кроме того, они имеют свойство меняться с течением времени, в связи с чем возникает потребность в периодическом проведении обзора таких оценок.

92. Оценка рисков, связанных с мошенничеством, требует соответствующей квалификации и навыков. Ввиду этого проводимые организациями мероприятия в области профессиональной подготовки по вопросам борьбы с мошенничеством должны включать в себя соответствующие тренинги для тех сотрудников, которые имеют отношение к управлению рисками, связанными с мошенничеством, включая руководителей программ, сотрудников по вопросам оценки рисков, а также ревизоров и лиц, проводящих расследования.

93. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать минимизации рисков, связанных с мошенничеством, а также эффективному претворению в жизнь реализуемых организациями программ противодействия мошенничеству.

Рекомендация 5

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует провести всестороннюю общеорганизационную оценку рисков, связанных с мошенничеством, либо действуя в рамках общеорганизационной системы управления рисками, либо выделив такую оценку в отдельное направление деятельности; при проведении оценки необходимо проанализировать риски, связанные с мошенничеством, на всех уровнях вверенных им организаций, включая штаб-квартиры и отделения на местах, а также внутренние и внешние риски, связанные с мошенничеством. На общеорганизационном уровне такие оценки должны проводиться не реже, чем один раз в два года, а на оперативном уровне – более часто, если в этом есть необходимость.

Оценки рисков, связанных с мошенничеством, силами ревизионных управлений

94. Хотя функции, связанные с общим управлением организационными рисками (УОР), входят в сферу ведения руководства, оценки рисков, связанных с мошенничеством, и прочих рисков также осуществляются управлениями внутренних ревизий в ходе разработки ими своих ежегодных планов работы и программ проведения ревизий. Вместе с тем важно отметить, что обязанности по оценке рисков, которые несут внутренние ревизионные органы, отличаются от соответствующих обязанностей в рамках УОР. Роль внутреннего ревизора заключается в том, чтобы провести общий анализ системы управления рисками и сообщить организации об имеющихся проблемах, связанных с рисками; при этом он не должен играть основную роль в разработке или реализации системы УОР организации, журналов рисков, а также механизмов оценки уровней рискоустойчивости. Обзор показал, что, хотя внутренние ревизоры принимают во внимание риски, выявленные в рамках процедур УОР, они полагаются главным образом на свои собственные оценки рисков, относящиеся к конкретным планам и заданиям по проведению ревизий. **Использование оценок рисков, проводимых внутренними ревизорами, в рамках механизмов УОР, равно как и примеры обратного характера, не являются типичными для организаций, обследованных в ходе подготовки настоящего доклада. Необходимо обеспечить более тесную координацию действий и обмен опытом между сотрудниками, выполняющими две эти функции, поскольку они носят взаимодополняющий характер.**

95. В Управлении внутренней ревизии ВПП компоненты, связанные с оценкой рисков мошенничества, включены в ежегодную оценку рисков, проводимую Управлением внутренней ревизии в контексте подготовки планов проведения ревизионных мероприятий. В частности, речь идет об использовании таких индикаторов риска, как индекс восприятия коррупции применительно к различным сферам деятельности, ответы организационных подразделений, представляемые в связи с ежегодными аудиторскими заключениями (на основе которых составляется Ведомость внутреннего контроля ВПП), а также результаты предыдущих докладов о результатах ревизий и оценок. Непосредственно во

время проведения ревизий проводится более детальный анализ рисков, связанных с мошенничеством, для каждой сферы деятельности.

96. Аналогичным образом, в ЮНФПА Управление по проведению ревизий и расследований учитывает риски, связанные с мошенничеством, в ходе проводимых им в рамках ежегодных ревизий мероприятий по оценке рисков, а также руководствуется разработанными Всемирным банком индикаторами индекса коррупции применительно к деятельности на местах и данными о мошеннических действиях, поступающими от подразделений, которые занимаются проведением расследований.

97. В ФАО в рамках Плана проведения ревизий на основе имеющихся рисков, который составляется Управлением Генерального инспектора, риски, связанные с мошенничеством, входят в число рисков, принимаемых во внимание в контексте определения общего показателя риска, который присваивается каждому подразделению, подлежащему проверке в ходе проведения ревизии. Риски, связанные с мошенничеством, как правило, занимают более значительное место при проведении общей оценки в тех сферах деятельности, которые традиционно подвержены мошенничеству; при этом принимается во внимание фактическое число известных случаев мошенничества (речь идет, в частности, о закупках и выплатах персоналу). На этапе предварительного планирования ревизии, который предшествует выезду ревизоров на место, Управление служб внутреннего надзора ВОЗ предлагает тем подразделениям, в которых проводятся ревизии, заполнить анкету самостоятельной оценки рисков, связанных с мошенничеством, или же провести углубленный анализ, позволяющий получить информацию о взглядах руководителя соответствующего странового отделения.

98. Некоторые другие надзорные подразделения, в том числе Управление по проведению ревизий и расследований ПРООН и УВСН Секретариата Организации Объединенных Наций, проводят на экспериментальной основе превентивные обзоры рисков, связанных с мошенничеством, а также превентивные расследования (в данной связи см. также главу IX ниже).

Оценка рисков мошенничества, исходящих от сторонних организаций

99. Как указывалось выше, многие организации системы Организации Объединенных Наций подвергаются значительным рискам по причине их зависимости от сторонних организаций (т.е. поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей) в плане реализации их программ работы, в особенности в тех случаях, когда они работают в условиях нестабильности и в отдаленных районах.

100. По итогам обзора выяснилось, что не все заинтересованные стороны в полной мере осознают те проблемы, которые возникают в контексте сотрудничества со сторонними организациями в условиях, связанных с высокими рисками. В большинстве случаев существующие механизмы контроля, обеспечения подотчетности и управления не соответствуют серьезности рисков мошенничества и коррупции, присущих таким ситуациям.

101. В данной связи инспекторы **ссылаются на соответствующие рекомендации, содержащиеся в докладе ОИГ об управлении деятельностью партнеров-исполнителей (JIU/REP/2013/4).** Как указывается в этом докладе, процедуры предварительной оценки и комплексной проверки партнеров-исполнителей имеют особое значение для определения возможностей того или иного партнера-исполнителя, а также его потенциальных недостатков и рисков, включая риски, связанные с мошенничеством. Такие оценки создают основу

для одновременного принятия мер в целях минимизации этих рисков (т.е. рисков мошенничества) путем создания надлежащих механизмов контроля и повышения рискоустойчивости, включая механизмы мониторинга, проверки и представления отчетности, а также другие меры, принимаемые с учетом результатов оценки рисков.

В. Уровни приемлемости рисков, связанных с мошенничеством

102. Принятие политики нулевой терпимости к мошенничеству рассматривается как признак твердой решимости тщательно расследовать все случаи мошенничества вне зависимости от их тяжести, а также обеспечивать наказание виновных⁴⁸. Преимущества такой политики включают в себя артикуляцию твердого настроя руководства на противодействие мошенничеству, достижение сдерживающего эффекта и подтверждение решимости организации вести борьбу с мошенничеством всеми доступными средствами. С другой стороны, в определенных ситуациях проведение подобной политики может быть практически нецелесообразным или связанным с непомерными затратами.

103. Нулевая терпимость к мошенничеству в строгом значении этого понятия может предполагать необходимость внедрения полного комплекса контрольных механизмов противодействия мошенничеству в целях предупреждения и выявления любых мошеннических действий. Вместе с тем контрольные механизмы нейтрализации рисков мошенничества связаны для организаций с издержками, в том числе с точки зрения финансовых, людских и иных ресурсов. Риски, связанные с мошенничеством, могут варьироваться в зависимости от ряда факторов, включая характер деятельности организации и условия ее работы. Эти риски могут быть особенно высокими в условиях, связанных с нестабильностью и чрезвычайными ситуациями, в которых зачастую приходится работать организациям системы Организации Объединенных Наций. В подобных обстоятельствах проведение политики абсолютной нетерпимости к мошенничеству может быть нецелесообразным по причинам, связанным с факторами эффективности и рентабельности. Она также может помешать выполнению основного мандата организации – например, в тех случаях, когда от нее требуются быстрые и оперативные действия, которые могут оказаться невозможными, если стандартные процедуры контроля и проверки окажутся громоздкими и требующими значительных трат времени.

104. Международные организации, включая и некоторые организации системы Организации Объединенных Наций, осознавая эти особенности и ограничения практического характера, стали рассматривать проблему допустимости мошенничества в контексте управления рисками, связанными с мошенничеством. Хотя подходы к данному вопросу и варьируются между различными организациями, уровень рискоустойчивости характеризует готовность организации иметь дело с более существенными рисками мошенничества; значения этого уровня могут различаться в зависимости от условий, в которых осуществляются те или иные программы или мероприятия.

105. В некоторых организациях объявленная готовность к принятию рисков служит в качестве ориентира при определении надлежащих уровней рискоустойчивости в определенных условиях. ВОИС внедрила у себя практику составления Информационного бюллетеня о готовности к принятию рисков; понятие готовности к принятию рисков отражено в Политике ВОИС в области

⁴⁸ Newborn and Jones 2007. См. www.U4.org.

управления рисками, утвержденной в 2014 году. ВОИС определяет готовность к принятию рисков с точки зрения: а) операционных рисков (включая риски, связанные с мошенничеством); б) финансовых рисков; в) стратегических рисков; и д) репутационных последствий. В свете вышеизложенного подход данной организации к вопросу о готовности к принятию рисков формулируется следующим образом: а) риски с незначительными последствиями считаются приемлемыми в тех случаях, когда вероятность реализации риска оценивается как средняя, низкая или минимальная; б) риски с существенными последствиями считаются приемлемыми в тех случаях, когда вероятность реализации риска оценивается как низкая или минимальная; в) риски с критическими последствиями считаются приемлемыми лишь в тех случаях, когда вероятность реализации риска является минимальной. Любые риски, выходящие за рамки готовности ВОИС к принятию рисков, оцениваются руководителями программ и/или комитетом ВОИС по вопросам рисков с учетом уровней рискоустойчивости. Такие риски включаются в категорию приемлемых лишь после того, как будет сочтено, что принятые меры по минимизации рисков являются надлежащими и достаточными.

106. Стратегия управления общеорганизационными рисками, принятая ВПП в мае 2015 года, включает в себя заявление о готовности к принятию рисков, в которой конкретно упоминается риск мошенничества: «Мы осознаем, что условия деятельности нашей организации увеличивают степень ее уязвимости к рискам, связанным с мошенничеством, коррупцией и практикой тайных договоренностей. Действия, относящиеся к категориям мошенничества, коррупции и практики тайных договоренностей, противоречат основным ценностям ВПП и отвергаются организацией. ВПП заявляет о своей приверженности недопущению подобных действий и принятию мер по минимизации их последствий в тех случаях, когда они имеют место»⁴⁹. Политика ВПП в области УОР содержит следующие положения: «Готовность ВПП к принятию рисков обеспечивает основу для определения приемлемых уровней рискоустойчивости в отношении каждой из его целей... Готовность ВПП к принятию рисков будет определять характер решений руководящих работников, которые наделены соответствующими полномочиями и имеют право принимать решения с учетом параметров общей системы управления рисками»⁵⁰.

107. Другие организации системы Организации Объединенных Наций указали, что они приняли политику нулевой терпимости к мошенничеству, которой строго придерживаются. В контексте рассмотрения вопроса о вложении средств в компенсирующие контрольные механизмы ПРООН сообщила о своей позиции, предусматривающей нулевую терпимость к мошенничеству. Аналогичным образом, в соответствии со своей политикой в области надзора ЮНФПА неукоснительно придерживается принципа нулевой терпимости к служебным нарушениям. ЮНЕСКО официально заявила о том, что применяет к проблеме мошенничества подход, основанный на принципе нулевой терпимости, что нашло свое отражение в принятой ей Политике предотвращения мошеннических и коррупционных действий. Вместе с тем ФАО сообщила, что с учетом условий ее работы, характеризующихся наличием большого числа заинтересованных сторон, определение количественного показателя рискоустойчивости является нецелесообразным.

⁴⁹ Enterprise Risk Management Policy, WFP/EB.A/2015/5-B, annex, para. 8.

⁵⁰ Ibid., paras. 35–37.

108. Хотя стремление свести число случаев мошенничества к нулю и должно являться конечной целью и правильным подходом к проблеме мошенничества, представляется уместным предпринять эффективные и не связанные с существенными затратами действия по определению степени готовности организаций к рискам, что в свою очередь будет способствовать принятию ими последовательных мер в целях минимизации рисков и реагирования на риски с учетом их предельно допустимых уровней. Как указывалось выше, допустимые уровни риска и связанные с ними механизмы контроля могут варьироваться в зависимости от видов деятельности и условий, в которых она ведется. В определенных условиях, характеризующихся нестабильностью и непредсказуемостью, можно рассматривать вопрос об уместности различных уровней приемлемости рисков, поскольку жесткий подход, основанный на принципе абсолютно нулевой терпимости, может оказаться нецелесообразным ввиду масштабов проблемы, а также объема ресурсов, необходимых для принятия подобных мер по минимизации рисков. Это не означает, что не нужно создавать вообще никаких контрольных механизмов противодействия мошенничеству; речь идет лишь о том, чтобы предусмотреть такие контрольные механизмы, которые соответствовали бы уровню допустимости рисков, определяемому окружающими условиями. В данной связи организациям следует определить и документально зафиксировать такие уровни рискоустойчивости, которые носили бы конкретный характер и поддавались количественной оценке.

109. Нулевая терпимость к мошенничеству не должна подразумевать нулевой готовности к принятию рисков мошенничества. Риск мошенничества никогда не может быть полностью устранен или сведен к нулю; речь идет о том, чтобы его эффективно минимизировать путем реализации динамичной программы управления рисками, связанными с мошенничеством. Смыслу и значению понятия «нулевой терпимости к мошенничеству» соответствует разработка подобной программы, а также оперативное принятие соответствующих мер в случаях выявления мошенничества.

110. **Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые работают в условиях децентрализации и/или нестабильности, связанных с повышенными рисками, следует рассмотреть вопрос о целесообразности определения уровня готовности к принятию операционных рисков с учетом таких факторов, как результаты целевых оценок рисков, связанных с мошенничеством, и сообразные им меры по минимизации рисков. При необходимости сводный документ по вопросу о готовности к принятию рисков должен препровождаться директивным и руководящим органам организаций для информации и/или для утверждения, а также направляться основным донорам для их сведения.**

С. Совместное несение рисков, связанных с мошенничеством

111. Совместное несение рисков, связанных с мошенничеством, донорами, организациями системы Организации Объединенных Наций и бенефициарами программ является областью, которая требует дальнейшего изучения с участием различных заинтересованных сторон. Многие из опрошенных указали, что совместное несение рисков представляет собой эффективный подход с точки зрения создания более благоприятных условий для реализации программ. Тем не менее налицо широкий диапазон мнений относительно того, могут ли доноры и организации совместно нести соответствующие риски, а также относительно того, каким именно образом это могло бы происходить.

112. В соответствии с практикой, принятой в настоящее время, доноры, передавая средства в распоряжение организаций системы Организации Объединенных Наций, ожидают, что эти организации будут нести все или почти все риски, связанные с реализацией программ, включая и риски, связанные с мошенничеством. В своем большинстве доноры требуют проводить политику нулевой терпимости к мошенничеству, которая во многих случаях означает также и нулевую терпимость к убыткам в результате мошеннических действий. Вместе с тем удовлетворить эти ожидания становится более проблематично, когда организациям системы Организации Объединенных Наций приходится осуществлять свои программы в обстановке повышенного риска, включая, в частности, чрезвычайные ситуации, гуманитарные кризисы, а также конфликтные и постконфликтные периоды. Как было указано в предыдущем разделе, в таких условиях не всегда бывает возможно создать контрольные механизмы, стопроцентно исключающие проявления мошенничества, поскольку это может быть нецелесообразным с точки зрения затрат, а также необходимости эффективного осуществления основных мандатов. Иными словами, принятие организацией политики «нулевой терпимости к мошенничеству» и реализация мер по предупреждению мошенничества не обязательно могут гарантировать от потерь во всех возможных ситуациях.

113. Речь идет не только об адекватности и целесообразности принятой в той или иной организации политики в сфере борьбы с мошенничеством, но и о ранжировании и совместном несении остаточных⁵¹ рисков всеми заинтересованными сторонами. Представляется, что требования доноров относительно возврата средств, потерянных в результате мошенничества (речь идет о невозвратимых потерях), не имеют под собой оснований в тех случаях, когда организации приняли необходимые меры предосторожности и внедрили адекватные механизмы минимизации рисков. Связанный с этим вопрос касается уместности делегирования финансовой ответственности в тех случаях, когда финансирование организаций осуществляется на добровольных началах. Удовлетворение требования того или иного донора относительно возврата средств на реализацию какого-либо конкретного проекта/программы, потерянных в результате мошенничества, потребовало бы задействования централизованных механизмов финансирования соответствующей организации, в рамках которого в большинстве случаев аккумулируются и средства, предоставленные другими донорами.

114. Как для доноров, так и для организаций системы Организации Объединенных Наций было бы полезно предусмотреть возможность проведения обсуждений и переговоров по вопросу о допустимых уровнях рисков, связанных с мошенничеством, а также о потенциальных механизмах совместного несения рисков. Такие обсуждения должны включать в себя определение приемлемых уровней рискоустойчивости с учетом условий работы той или иной организации, а также наличия ресурсов для принятия надлежащих мер по минимизации рисков. В данной связи организации должны будут продемонстрировать большую готовность обсуждать с донорами свои внутренние процедуры управления рисками, а также раскрывать информацию о тех рисках и проблемах, с которыми они сталкиваются. Это также потребует от доноров проявить готовность прийти к согласию относительно конкретных приемлемых уровней финансовых рисков или же договориться о том, чтобы учитывать риски, связанные с мошенничеством, посредством применения метода учета прямых затрат.

⁵¹ Под остаточными рисками понимаются риски, которые сохраняются после завершения рассмотрения организацией вопроса о том, в какой степени имеющиеся меры контроля способны минимизировать вероятность и последствия присущих ей рисков.

115. Такое совместное несение рисков является образцом надлежащей практики в тех организациях частного и государственного секторов в различных странах мира, которым приходится работать в неблагоприятной обстановке и в аналогичных условиях. Организации системы Организации Объединенных Наций оказываются в невыгодной для них ситуации, требующей от них брать на себя все риски и нести полную и безраздельную ответственность за возможные потери в условиях повышенного риска.

116. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется изучить возможности для проведения обсуждений и переговоров с участием доноров по вопросам определения уровней рискоустойчивости и механизмов совместного несения рисков применительно к программам и проектам с высокой степенью риска. Эти механизмы должны найти свое отражение в соглашениях с донорами; кроме того, необходимо находить возможности для выделения на эти цели ресурсов в объемах, достаточных для минимизации подобных рисков.

VI. Стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством (основополагающий компонент 3)

117. По итогам обзора выяснилось, что, хотя некоторые организации системы Организации Объединенных Наций обновили имеющуюся или разработали новую политику в области управления рисками, связанными с мошенничеством (см. главу IV выше), лишь немногие из них пошли дальше и приняли общеорганизационные стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях практической реализации этой политики, а также ее интеграции с существующими общеорганизационными системами управления рисками, стратегическими планами и оперативными мероприятиями. В результате этого в большинстве организаций сформировался фрагментарный, зачастую ситуативный и непоследовательный подход к борьбе с мошенничеством. Кроме того, те организации, которые предпринимают шаги в целях придания деятельности по борьбе с мошенничеством более системного и стратегического характера, начали делать это лишь недавно; в своем большинстве организации охарактеризовали свои усилия в данном направлении как «незавершенный проект», что затрудняет оценку хода их осуществления и достигнутых успехов в рамках данного обзора.

118. С учетом того, что уровень рисков применительно к различным программам и видам деятельности не является одинаковым, стратегии борьбы с мошенничеством должны соответствовать рискам мошенничества, которые определяются посредством оценки. Реализация подобных стратегий может способствовать формированию затратоэффективного подхода к борьбе с мошенничеством путем сосредоточения внимания на тех направлениях работы, которые способны принести наиболее ощутимые результаты. Кроме того, комплексный стратегический подход к данному вопросу может помочь организациям найти убедительные аргументы в пользу выделения адекватных ресурсов на цели реализации мероприятий по противодействию мошенничеству.

119. Отсутствие стратегий и планов действий по борьбе с мошенничеством является предметом обеспокоенности некоторых из опрошенных руководителей и сотрудников. Это особенно характерно для организаций, которым присуща децентрализованная структура и практика делегирования полномочий отделениям на местах, где риски, связанные с мошенничеством, как правило, являются еще более высокими. В своем большинстве опрошенные согласились с необходимостью разработки стратегии борьбы с мошенничеством, увязанной с общей стратегией по достижению общеорганизационных целей.

120. Как было указано в недавнем докладе КРООН⁵², в 13 учреждениях, в отношении которых КРООН осуществляет надзорные функции, отсутствовала адекватная стратегия борьбы с мошенничеством. Одним из положительных примеров в данном отношении является ЮНОПС, которое разработало комплексную стратегию борьбы с мошенничеством, охватывающую все виды мошенничества (включая случаи мошенничества как внутри организации, так и за ее пределами)⁵³. Еще одним хорошим примером является УВКБ, которое, как уже говорилось выше, начало реализацию проекта в области предупреждения мошенничества и в данной связи обновило свою общеорганизационную политику борьбы с мошенничеством, а также приступило к разработке стратегии и программы по борьбе с мошенничеством.

⁵² A/70/322, пункт 45.

⁵³ Там же, пункт 45.

121. Передовой опыт, накопленный в других международных организациях, предполагает, что стратегии и планы действий по противодействию мошенничеству должны предусматривать принятие мер по предупреждению и выявлению мошенничества и борьбе с ним на всех уровнях работы организаций, а также включать в себя как минимум следующие компоненты⁵⁴:

- резюме выявленных внутренних и внешних рисков, связанных с мошенничеством, а также уязвимых мест, относящихся к деятельности или функциям организации;
- корректирующие стратегии или контрольные механизмы (в том числе применительно к политике, управлению, а также другим структурам и процедурам) в целях минимизации выявленных рисков и уязвимых мест;
- информацию о порядке осуществления, включая определение подразделений и/или сотрудников, ответственных за осуществление;
- мониторинг хода работы высшим руководством, а также проведение обзоров соответствующих планов и мер и периодическое представление информации о ходе осуществления политики противодействия мошенничеству;
- механизмы, каналы и процедуры, посредством которых сотрудники, контрагенты и сторонние организации (поставщики, подрядчики, партнеры-исполнители) могли бы сообщать о случаях мошенничества и предполагаемого мошенничества;
- стратегии, направленные на удовлетворение потребностей организации в том, что касается профессиональной подготовки по проблеме мошенничества;
- формирование атмосферы подлинной нетерпимости к мошенничеству и расширение информированности о мошенничестве;
- механизмы сбора, анализа и препровождения информации о количестве и характере инцидентов, связанных с мошенническими действиями или предполагаемыми мошенническими действиями, предпринятыми внутри организации или против нее;
- механизмы рассмотрения жалоб на мошеннические действия и сообщений, содержащих подозрения относительно таких действий, включая оценку жалоб, проведение расследований и варианты урегулирования инцидентов (включая передачу дел в национальные органы, а также информацию о том, когда и каким образом должны инициироваться действия, направленные на возвращение активов).

122. Как указывалось выше, в основе стратегий борьбы с мошенничеством должны лежать решения о допустимых уровнях риска с уделением должного внимания фактору сообразности мер по борьбе с мошенничеством имеющимся рискам, а также оценке затратоэффективности таких мер для соответствующей организации.

123. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации позволит повысить эффективность и результативность реализации программ за счет минимизации рисков мошенничества.

⁵⁴ По материалам *Commonwealth Fraud Control Framework* (2014) Australia; и предложений КРООН (A/69/5, том I), пункт 158.

Рекомендация 6

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать адаптированные к потребностям каждой организации всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях претворения в жизнь их соответствующих программ противодействия мошенничеству. Такие стратегии борьбы с мошенничеством должны основываться на общеорганизационной оценке рисков, связанных с мошенничеством, в каждой организации и являться неотъемлемым компонентом общих стратегий управления организациями и комплекса оперативных задач. На цели практической реализации этих стратегий и планов действий следует выделять ресурсы в таком объеме, который был бы пропорционален степени риска мошенничества.

VII. Контрольные механизмы противодействия мошенничеству (основополагающий компонент 4)

124. Вопросы внутреннего контроля и соблюдения установленных норм неоднократно упоминались в качестве проблем, вызывающих серьезную обеспокоенность, в различных докладах по итогам ревизий, проводившихся во многих организациях системы Организации Объединенных Наций. В частности, как указывалось внутренними и внешними ревизорами, для многих организаций, обследованных в ходе подготовки настоящего доклада, характерна неадекватность механизмов внутреннего контроля в отношении сфер деятельности и мероприятий, подверженных более высоким рискам мошенничества, включая закупки, отношения с партнерами-исполнителями, людские ресурсы и наем персонала, управление проектами, выплаты персоналу и управление активами. Заметное место в контексте критических выводов и рекомендаций занимают также вопросы разделения обязанностей и мониторинга; особенно сильно эти проблемы проявились в ходе ревизий отделений на местах, а также мероприятий, реализуемых в условиях чрезвычайных ситуаций и нестабильности. **Инспекторы хотели бы вновь подчеркнуть, что полное и своевременное выполнение руководителями рекомендаций ревизионных органов, касающихся внутреннего контроля, является одним из ключевых и незаменимых компонентов эффективной программы противодействия мошенничеству.**

125. Некоторые из опрошенных руководителей программ, признав негативное влияние проблемы мошенничества на их программы, выразили опасения по поводу внедрения таких механизмов контроля за их деятельностью, которые представляются им «чрезмерными». Любые дополнительные механизмы контроля воспринимаются ими как факторы, обостряющие существующее противоречие между их основной задачей, заключающейся в реализации порученных им программ, и теми неудобствами, которые связаны с реализацией по требованию доноров и директивных/руководящих органов широких мер контроля и обеспечения подотчетности. Вместе с тем, как подчеркивается в различных частях настоящего доклада, внедрение контрольных механизмов противодействия мошенничеству не обязательно подразумевает создание совершенно новых структур и налаживание сложных процессов, которые могут приводить к серьезным финансовым и оперативным последствиям. Напротив, основное внимание и силы должны сосредоточиваться на повышении эффективности существующих структур и процессов, а также на применении принципа пропорциональности к вопросу о контрольных механизмах борьбы с мошенничеством с учетом имеющихся рисков. Как было указано выше, превентивные мероприятия и упреждающие шаги по управлению рисками, связанными с мошенничеством, влекут за собой намного менее значительные финансовые затраты, нежели принятие мер в связи с уже совершенными мошенническими действиями.

126. В нижеследующих разделах содержится информация о некоторых мерах внутреннего контроля, которые непосредственно связаны с управлением рисками мошенничества. Включить в настоящий обзор полный перечень таких мер оказалось невозможным по причине ограничений, связанных с его максимальным объемом.

А. Рамочные механизмы обеспечения подотчетности

127. Генеральная Ассамблея определяет подотчетность как «обязанность Секретариата и его сотрудников нести ответственность за все принятые ими решения и предпринятые действия и отвечать за выполнение своих обязательств, без оговорок или исключений»⁵⁵. В тех организациях системы Организации Объединенных Наций, финансирование которых осуществляется за счет взносов государств-членов, это, в частности, касается расходования этих средств, включая предотвращение убытков в результате мошенничества. Надлежащим образом сформированные рамочные механизмы обеспечения подотчетности в системе Организации Объединенных Наций закладывают основу для эффективного управления рисками, связанными с мошенничеством. Задавая контуры общеорганизационных структур подотчетности, такие рамочные механизмы определяют внутренние и внешние параметры функционирования средств контроля, включая и средства борьбы с мошенничеством. В ряде обследованных организаций рамочные механизмы обеспечения подотчетности были закреплены на официальном уровне; в других организациях существуют отдельные подсистемы, не объединенные в общую официальную рамочную структуру.

128. Для того, чтобы предоставить организациям возможность для согласования своих усилий по обеспечению подотчетности, КСР системы Организации Объединенных Наций в 2014 году утвердил «Типовую модель управления рисками, надзора и подотчетности для системы Организации Объединенных Наций»⁵⁶. В основе модели КСР лежит предложенный ИВР подход, построенный на «трех линиях обороны»⁵⁷. Модель «трех линий обороны» часто используется для описания функций, которые выполняются руководителями, подразделениями, отвечающими за оптимизацию условий деятельности организации, и различными независимыми органами в контексте обеспечения надлежащего функционирования внутренних контрольных механизмов. Под «первой линией обороны» понимаются оперативные руководители и персонал. «Вторая линия обороны» охватывает централизованные подразделения, которые укомплектованы сотрудниками, имеющими специальную квалификацию, и занимаются созданием оптимальных условий для деятельности организации, включая выполнение таких функций, как контроль за исполнением бюджета, управление рисками, обеспечение соблюдения правовых и нормативных требований, а также контроль качества. «Третья линия обороны» – это независимые контролирующие органы, включая подразделения по проведению внутренних ревизий. Эти «три линии обороны» носят взаимозависимый характер; для того, чтобы обеспечить общую эффективность выполнения задач, связанных с руководством, управлением рисками, мониторингом и контролем, требуется четкое взаимодействие между всеми этими функциями⁵⁸.

⁵⁵ Резолюция 64/259 Генеральной Ассамблеи.

⁵⁶ CEB Finance and Budget Network, Conclusions from the Working Group on the proposal of a reference risk management, oversight and accountability model for common positioning by the UN system with governing bodies, document CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1.

⁵⁷ ИА, *The Three Lines of Defence in Effective Risk Management and Control* (2013).

Впервые данная модель была предложена Федерацией европейских ассоциаций управления рисками и Европейской конфедерацией институтов внутреннего аудита в декабре 2011 года.

⁵⁸ CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, pp. 17–18.

129. Почти половина из обследованных ОИГ организаций системы Организации Объединенных Наций⁵⁹ указала, что модель, основанная на «трех линиях обороны», была принята ими в качестве ориентира для их общеорганизационных рамочных механизмов управления рисками, надзора и обеспечения подотчетности. Так, например, рамочный механизм обеспечения подотчетности, принятый ВОИС в 2014 году, содержит конкретное упоминание об этой модели в контексте более четкого описания функций и обязанностей, связанных с управлением рисками и мерами внутреннего контроля⁶⁰.

130. Хотя существующие рамочные механизмы обеспечения подотчетности, как правило, содержат общие сведения об уровнях подотчетности, а также об организационных функциях и обязанностях, для большинства таких механизмов, действующих в организациях системы Организации Объединенных Наций, характерно отсутствие конкретной информации о распределении ответственности за меры по борьбе с мошенничеством, в частности в том, что касается создания надлежащих контрольных механизмов противодействия мошенничеству. Оценка, оптимизация и использование сравнительных преимуществ каждой «линии обороны», включая создание надлежащих контрольных механизмов противодействия мошенничеству, является общей обязанностью как организаций, так и руководящих органов⁶¹.

В. Механизмы внутреннего контроля

131. Механизмы внутреннего контроля и контрольные мероприятия включают в себя все процессы, призванные обеспечить «разумные гарантии относительно достижения целей оперативной деятельности, отчетности и соблюдения установленных требований»⁶². Как таковые контрольные механизмы противодействия мошенничеству являются неотъемлемой частью внутренних механизмов контроля и комплекса контрольных мероприятий. Документы, содержащие информацию о системах внутреннего контроля, которые являются всеобъемлющими и программными по своему характеру, служат в качестве ориентиров для практической деятельности по внедрению инструментов внутреннего контроля, включая инструменты противодействия мошенничеству, а также для распределения связанных с этим обязанностей.

132. Внутренние и внешние ревизионные органы организаций системы Организации Объединенных Наций неоднократно подчеркивали, что сложные и чреватые рисками условия, в которых работают организации системы Организации Объединенных Наций, требуют наличия эффективных систем внутреннего контроля, а также уделения пристального внимания проблеме мошенничества в контексте реализуемых мероприятий в сфере контроля⁶³. Как указывается в гла-

⁵⁹ Положение в области выполнения функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций (публикация запланирована на 2016 год).

⁶⁰ WIPO, WIPO accountability framework, document WO/PBC/22/12, p. 4.

⁶¹ CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, pp. 17 ff.

⁶² См. COSO, *Internal Control – Integrated Framework*, p. 3, и International Organization of Supreme Audit Institutions, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (2013).

⁶³ Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2014 года, и доклад Комиссии ревизоров, A/70/5 (том I) и Corr.1, пункт 106; «Деятельность Независимого консультативного комитета по ревизии за период с 1 августа 2014 года по 31 июля 2015 года» (A/70/284), пункт 89;

ве V, жесткость систем внутреннего контроля, а также содержание стандартных оперативных процедур противодействия мошенничеству и нейтрализации прочих рисков должны соотноситься с необходимостью гибкости и инноваций, особенности в нестабильных и чрезвычайных ситуациях. Поэтому вопрос о характере контрольных механизмов противодействия мошенничеству должен решаться с учетом конкретных уровней рискоустойчивости организаций.

133. В ходе проведенного ОИГ обследования по проблеме мошенничества старшие руководители ряда организаций системы Организации Объединенных Наций указали, что эффективные системы внутреннего контроля являются основной причиной незначительного числа сообщений о случаях мошенничества в их организациях. Вместе с тем в ходе проведения настоящего обзора не удалось получить подтверждений того, что существующие в организациях системы внутреннего контроля являются достаточно эффективными для того, чтобы можно было уверенно заявлять о действенности инструментов контроля, предназначенных для нейтрализации рисков мошенничества. Данные упомянутых выше различных докладов внутренних и внешних ревизоров свидетельствуют об обратном.

134. Официальные системы внутреннего контроля существуют в 14 организациях системы Организации Объединенных Наций⁶⁴. Некоторые из них (ЮНФПА, ЮНЭЙДС⁶⁵, ВОЗ и ВПС⁶⁶) либо уже соблюдают рамочные параметры КОСКТ, либо обновляют свои системы внутреннего контроля для того, чтобы обеспечить их соответствие этим параметрам. Другие организации, и в частности специализированные учреждения, на момент проведения настоящего обзора не имели всеобъемлющих систем внутреннего контроля. Например, ФАО лишь недавно разработала систему внутреннего контроля, которую еще предстоит в полной мере претворить в жизнь. Хотя отсутствие официальной системы внутреннего контроля не обязательно свидетельствует об отсутствии контрольных механизмов противодействия мошенничеству, оно приводит к увеличению риска сбоев в функционировании инструментов контроля, что рассматривается как одна из ключевых проблем, особенно в тех сферах деятельности, которые связаны с высокой вероятностью мошенничества.

135. Настоящий обзор также свидетельствует о том, что имеющиеся механизмы внутреннего контроля могут сильно отличаться друг от друга в зависимости от конкретных моделей ведения деятельности и областей риска, определенных той или иной организацией. Наличие или отсутствие конкретного упоминания о контрольных механизмах противодействия мошенничеству в рамках систем внутреннего контроля зависит от точки зрения организаций на вопрос о существовании в их работе серьезных рисков, связанных с мошенничеством, что, в свою очередь, определяется результатами оценки таких рисков. Так, например, при создании общеорганизационного журнала рисков Секретариат Организации Объединенных Наций не включил риски, связанные с мошенничеством, в число «серьезных» или «основных» рисков, с которыми сталкивается Организация.

OIOS, Audit of the delegation of authority framework in the OHCHR, report 2014/092, para. 10.

⁶⁴ Полноценные системы внутреннего контроля существуют в следующих 14 организациях: ВОЗ, ВОИС, ВПП, ВПС, ИКАО, МАГАТЭ, «ООН-Женщины», ПРООН, УВКБ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

⁶⁵ ЮНЭЙДС указала, что в настоящее время разрабатывает систему внутреннего контроля, соответствующую параметрам «КОСКТ-2013».

⁶⁶ ВПС указал, что уже применяет рамочные параметры КОСКТ, поскольку проводит ежегодный анализ применения принципа 8 («оценка риска мошенничества»).

Вместе с тем в ЮНИСЕФ мошенничество и ненадлежащее использование ресурсов являются одной из основных категорий институциональных рисков в рамках УОР.

136. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций мошенничество не рассматривается в качестве серьезного общеорганизационного риска. По этой причине системы и структуры, задающие параметры систем внутреннего контроля, во многих случаях не обеспечивают достаточно сильную мотивацию старших руководителей и сотрудников в плане принятия необходимых мер и усиления имеющихся механизмов противодействия мошенничеству и контрольных мероприятий.

137. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать минимизации рисков, связанных с мошенничеством, путем повышения эффективности и адекватности имеющихся в организациях систем внутреннего контроля.

Рекомендация 7

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует выступить с инициативой проведения обзоров систем внутреннего контроля в их организациях, с тем чтобы обеспечить наличие адекватных существующим рискам контрольных механизмов противодействия мошенничеству, а также надлежащий учет рисков, связанных с мошенничеством, выявленных в ходе оценок таких рисков, в рамках систем внутреннего контроля.

138. *Ведомости внутреннего контроля:* Требование к руководителям относительно письменной аттестации наличия адекватных контрольных механизмов в их структурных подразделениях согласуется с передовой практикой⁶⁷. На общеорганизационном уровне такие аттестационные процедуры могут служить в качестве основы для подготовки ежегодных ведомостей внутреннего контроля, которые, в принципе, представляют собой подписанный одним из старших руководителей организации документ с изложением принятого в данной организации подхода к механизмам внутреннего контроля и подтверждением своей ответственности за их работу. Такая ведомость является составной частью финансовой отчетности соответствующей организации; она должна включать в себя оценку положения дел в том, что касается механизмов внутреннего контроля, управления рисками и методов руководства, а также адекватности имеющихся контрольных механизмов противодействия мошенничеству.

139. Подобные аттестационные документы, подготовка которых поручается руководителям, являются «крайне эффективным инструментом обеспечения подотчетности на всех уровнях управленческой вертикали»⁶⁸. Некоторые организации – такие, как ВМО, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ИКАО, МСЭ и ЮНЕСКО – уже составляют ежегодные ведомости внутреннего контроля, а Секретариат Организации Объединенных Наций планирует внедрить такую практику к 2018 году⁶⁹. Когда такие отчеты проверяются внутренними ревизионными органами,

⁶⁷ «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5), целевой ориентир 12.

⁶⁸ «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5), пункт 111.

⁶⁹ См. A/70/284.

это позволяет составить еще более достоверное представление о системе внутреннего контроля в соответствующей организации. Так, например, подобная процедура предусмотрена в ВПП, которая, подготовив первую ведомость внутреннего контроля в 2011 году, задает тон в деле составления таких отчетов. Управление внутренней ревизии ВПП провело аудит процесса аттестации системы внутреннего контроля в 2014 году; результаты аудита были в целом удовлетворительными⁷⁰. Здесь мы имеем дело с образцом надлежащей практики, который может быть воспроизведен и в других организациях после того, как процедуры аттестации ведомостей внутреннего контроля будут окончательно доработаны.

140. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать укреплению механизмов подотчетности организаций и повышению эффективности реализуемых ими программ противодействия мошенничеству посредством внедрения практики составления ведомостей внутреннего контроля с учетом образцов надлежащей практики.

Рекомендация 8

В ходе подготовки или обновления ведомостей внутреннего контроля исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать, чтобы такие ведомости содержали оценку адекватности общеорганизационных контрольных механизмов противодействия мошенничеству с учетом образцов надлежащей практики и соответствующих международных стандартов. В отсутствие официальных ведомостей внутреннего контроля исполнительные главы в своих ежегодных докладах директивным и руководящим органам должны подтверждать, что во вверенных им организациях внедрены адекватные имеющимся рискам контрольные механизмы противодействия мошенничеству, основанные на результатах оценок рисков мошенничества, и что в них предусмотрены надлежащие процедуры и процессы, касающиеся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним, а также сбора данных.

141. Направления деятельности в сфере контроля, имеющие наиболее важное значение для усилий по минимизации рисков мошенничества, в частности, включают в себя: а) разделение обязанностей; б) четкость в делегировании полномочий, особенно в том, что касается вопросов утверждения, санкционирования, контроля, сертификации и сверки платежей, а также обзора эффективности оперативной деятельности; с) обеспечение сохранности активов; и d) контрольные механизмы противодействия мошенничеству в сферах закупок и руководства исполнением контрактов.

142. *Разделение обязанностей* является одним из основных инструментов внутреннего контроля, предназначенных для минимизации возможности ошибок и/или мошенничества. Разделение обязанностей между сотрудниками позволяет добиться того, чтобы ни у одного сотрудника не было возможности сначала совершить мошеннические действия, а потом скрыть их в ходе выполнения своих обычных служебных обязанностей. Необходимо разделять обязанности, которые связаны с санкционированием или утверждением платежей, с од-

⁷⁰ WFP, Office of the Inspector General, Internal audit of WFP's Internal Control Assurance Process 2013, document AR/14/14.

ной стороны, и обеспечением безопасности активов, а также учетом/сверкой финансовых транзакций и контролем за ними, с другой. Несмотря на то, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций – такие, как ВОИС, ВПП, МАГАТЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ЮНФПА – уже интегрировали механизмы разделения обязанностей в свои системы ПОР, проблемы все еще сохраняются, когда речь заходит о небольших отделениях на местах с ограниченным числом сотрудников, а также о чрезвычайных ситуациях, которые не позволяют должным образом обеспечить такое разделение. Централизация полномочий, особенно в таких сферах, как закупки, или, по меньшей мере, более тщательный контроль за существующими процедурами (что практикуется, например, отделом снабжения ЮНИСЕФ) является хорошим средством минимизации соответствующих рисков, связанных с мошенничеством. **Автоматизированные механизмы контроля, встроенные в системы ПОР и предусматривающие, например, передачу полномочий по обзору и утверждению транзакций в центральные подразделения в тех случаях, когда должное разделение полномочий на местах обеспечить не удастся, могут способствовать минимизации риска мошенничества; при необходимости такие механизмы следует создавать и внедрять.**

143. *Делегирование полномочий* является еще одним ключевым инструментом предупреждения и выявления мошенничества, который обеспечивает четкость в определении функций и распределении обязанностей. Так, например, в ВПП при попытке внести изменения в тот или иной заказ-наряд или платежное требование происходит сброс данных по предыдущим транзакциям, что позволяет предотвратить несанкционированные и потенциально мошеннические действия. В рамках многогранной деятельности Организации Объединенных Наций, рассредоточенной по всему миру, надлежащее делегирование полномочий превращается в практическую необходимость. С учетом этого КРООН в одном из недавно опубликованных докладов рекомендовала организациям создавать централизованные базы данных, в которых хранилась бы вся информация о решениях относительно делегирования полномочий⁷¹. В 2004 году ОИГ провела обзор механизмов делегирования полномочий в рамках системы Организации Объединенных Наций и сформулировала восемь главных целевых ориентиров для эффективного делегирования полномочий. Организациям рекомендуется и впредь использовать эти целевые ориентиры при проведении обзоров процедур, связанных с делегированием полномочий, и внесении в них изменений⁷².

144. *Меры предосторожности в целях обеспечения сохранности активов организаций* от потерь, связанных с мошенническими действиями, представляют собой еще одно важное направление деятельности, поскольку случаи нанесения материального ущерба активам нередки в системе Организации Объединенных Наций. Такие меры предосторожности должны охватывать полный цикл деятельности по приобретению, учету, продаже и списанию активов. Регулярное проведение инвентаризации и сертификации активов надлежащим образом обеспечивает их сохранность. Например, в ЮНФПА разработаны специальные процедуры и политика управления материальными активами, а такие организации, как ВОИС, все более активно используют для управления активами функциональные возможности своих систем ПОР.

⁷¹ A/70/322, пункт 81 и далее.

⁷² Делегирование полномочий и система отчетности: часть II серии докладов на тему «Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов» (JIU/REP/2004/7), пункты 6–38.

145. *Эффективные контрольные механизмы противодействия мошенничеству в сфере закупок и руководства исполнением контрактов*⁷³ также являются крайне необходимыми, поскольку эти сферы деятельности в значительной мере подвержены риску мошеннических действий, включая, например, тайные соглашения между различными поставщиками или же между поставщиками и сотрудниками, взятки, мошенничество при торгах, «откаты», искусственное дробление контрактов, с тем чтобы их сумма не превышала контрольный порог делегирования полномочий, ненадлежащее влияние на решения о присуждении контрактов, а также злоупотребления, касающиеся изменения условий контрактов и счетов-фактур, в том числе системы двойной бухгалтерии. В частности, те организации, деятельность которых в значительной мере осуществляется на местах (включая ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА), а также другие организации (такие, как ФАО и ЮНЕСКО) в своих ответах на анкету ОИГ указали, что мошенничество с закупками является одной из двух категорий мошеннических действий, которые являются самыми распространенными и влекут за собой наибольшие убытки.

146. Сообщения о недостатках существующих контрольных механизмов противодействия мошенничеству в случаях, связанных с закупками на крупные суммы, часто бывают вызваны несоблюдением предусмотренных в связи с этим процедур и процессов. Так, например, в одном из недавних аудиторских докладов УСВН по вопросу о рекомендациях, касающихся закупочной деятельности, а также в докладах КРООН и ОИГ были выявлены многочисленные нарушения в области порядка осуществления полномочий на различных уровнях, а также соблюдения существующих процедур и регламентов (требования в отношении конкурентности, открытие тендерных предложений и т.д.)⁷⁴.

147. Еще одной сферой деятельности, которая чревата серьезными рисками, являются локальные или децентрализованные закупки, особенно в странах, занимающих высокие места в рейтинге коррупции Всемирного банка, где условия работы могут способствовать проявлениям коррупции, nepотизма и практики тайных договоренностей. Зачастую организации вынуждены работать в условиях незнакомых рынков и нехватки отвечающих установленным требованиям поставщиков и подрядчиков, что может приводить к созданию условий, благоприятствующих заключению тайных договоренностей или махинациям с тендерами. Еще одним компонентом проблемы является тот факт, что закупки в объемах, не превышающих определенный пороговый уровень, не попадают в поле зрения комитетов по закупкам. Помимо этого, имеются и недоработки внутреннего характера, включая, например, ограниченность возможностей в плане рассмотрения тендерных заявок, ненадлежащее распределение обязанностей, а также отсутствие иных «сдержек и противовесов». Вышеперечисленные негативные факторы оказывают ощутимое негативное влияние на прозрачность и конкурентность процедур закупок, а также приводят к значительному росту рисков, связанных с мошенничеством. Многие опрошенные, особенно тех из них, кто имеет значительный опыт работы в подобных условиях, рассматривают эти негативные факторы как основную причину значительного ущерба, причиняемого системе Организации Объединенных Наций мошенническими действиями. Аналогичным образом, некоторые из участников обследования ОИГ

⁷³ См. также смежные разделы, касающиеся комплексной проверки поставщиков (глава VII, раздел E) и режимов санкций в отношении поставщиков (глава X, раздел C).

⁷⁴ OIOS, Review of issues identified in recent oversight reports on procurement activities (AH2012/513/02).

по проблеме мошенничества охарактеризовали мошеннические действия, связанные с закупками, как постоянную и серьезную проблему.

148. Что касается контрольных механизмов противодействия мошенничеству в ходе деятельности по руководству исполнением контрактов после их заключения, то, как было указано в одном из недавних докладов ОИГ⁷⁵, во всех частях системы Организации Объединенных Наций налицо отсутствие достаточных механизмов контроля и адекватных мер по минимизации рисков, связанных с руководством исполнением контрактов с поставщиками. В докладе был сделан вывод о том, что руководство исполнением контрактов в период после их заключения представляет собой одну из сфер наиболее высокого риска в рамках всего процесса закупок. В число постоянно возникающих проблем, которые были упомянуты в докладе, входят недостаточно тщательная проверка послужного списка тех поставщиков, которые не отвечают установленным требованиям, неадекватный контроль исполнения контрактов, несанкционированное изменение условий контрактов, неспособность обеспечить надлежащее руководство исполнением контрактов в оговоренные сроки, а также продление срока действия контрактов, не закрепленное в документальной форме.

149. Некоторые из обследованных организаций предпринимают шаги в целях минимизации рисков, связанных с мошенничеством, на всех этапах процесса закупок и руководства исполнением контрактов. Такие шаги включают в себя меры противодействия мошенничеству, предусмотренные в хорошо зарекомендовавших себя программах в данной области; в частности, речь идет о том, что сотрудники, ответственные за закупки, не имеют право получать подарки и знаки признательности, поставщики обязаны раскрывать информацию о прошлых случаях их отстранения от выполнения контрактов и т.п. В данной связи многие организации, включая, в частности, ЮНОПС, ФАО, ЮНФПА, «ООН-Женщины» и ПРООН, в течение последних лет учредили комитеты по обзору контрактов и/или процесса закупок, с тем чтобы обеспечить соблюдение имеющихся правил проведения комплексных проверок и надлежащих процедур в целях недопущения мошенничества в сфере закупок и руководства исполнением контрактов. Ввиду того, что их деятельность связана с высокой степенью риска, некоторые организации практикуют участие своих сотрудников, занимающихся вопросами закупок и исполнения контрактов, в регулярных целевых мероприятиях в области профессиональной подготовки по борьбе с мошенничеством (см. главу IV, раздел С выше). В ряде организаций инструкции по осуществлению закупок содержат информацию относительно функций и обязанностей, связанных с противодействием мошенничеству, включая, в частности, обязанность уполномоченных должностных лиц, ответственных за закупки, проводить комплексные проверки поставщиков на этапе их подбора и оценивания. Так, например, в ИМО новый поставщик может быть включен в список поставщиков лишь после его комплексной проверки различными организационными подразделениями, в ходе которой, в частности, сотрудник по вопросам закупок оценивает пригодность и надежность того или иного поставщика, финансовый отдел подтверждает удовлетворительность его финансового состояния, а технические эксперты убеждаются в соответствии предлагаемых услуг и товаров установленным стандартам.

⁷⁵ «Управление контрактной деятельностью и регулирование исполнения контрактов в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2014/9).

150. Инспекторы вновь подчеркивают важное значение соблюдения рекомендаций, содержащихся в докладах ОИГ по вопросам закупок и руководства исполнением контрактов (JIU/REP/2014/9, JIU/REP/2013/1 и JIU/NOTE/2011/1); они также предлагают определять максимальные суммы закупок на местах без санкции вышестоящей инстанции с учетом имеющихся рисков, принимая во внимание, в частности, такие факторы, как размеры отделения и степень рискованности условий, в которых оно работает, объемы закупок, существующие закупочные возможности, уровень аттестации персонала, наличие надлежащей системы разделения обязанностей и механизмов делегирования полномочий.

С. Кодексы поведения

151. Документально закреплённый кодекс поведения представляет собой одно из наиболее важных средств ознакомления сотрудников с основными нормами, регламентирующими допустимость или недопустимость тех или иных действий, включая мошеннические действия и прочие виды служебных нарушений. Кодексы поведения способствуют расширению осведомленности сотрудников о проблеме мошенничества, поскольку в них сводится воедино информация об этических нормах поведения, которые могут содержаться в других документах, включая финансовые правила и положения организаций, руководящие указания по работе с кадрами, инструкции в отношении закупок и т.д. Согласно данным проведенного АСРБМ обследования 1 483 фактических случаев мошенничества в частном и государственном секторах различных стран мира⁷⁶, наличие грамотно составленного кодекса поведения позволяет сократить убытки в результате мошенничества в среднем на 46%, а продолжительность существования мошеннических схем до момента их разоблачения – в среднем на 37%.

152. Положения, регламентирующие этические нормы поведения сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, как правило, содержатся в нескольких документах, включая Устав Организации Объединенных Наций, а также Правила и положения о персонале Организации Объединенных Наций. Стандарты поведения для международной гражданской службы, принятые Комиссией по международной гражданской службе (КМГС)⁷⁷, представляют собой центральный элемент системы правил, касающихся норм поведения сотрудников и этических ценностей в системе Организации Объединенных Наций; в основе такого подхода лежит тезис, согласно которому организации, невзирая на различия их внутренней организационной культуры, сталкиваются с похожими проблемами этического характера. Последний вариант этих стандартов, подготовленный КМГС, был утвержден Генеральной Ассамблеей в 2013 году⁷⁸. В тексте стандартов в их нынешнем виде особо подчеркивается независимость и объективность международных гражданских служащих, но при этом не содержится конкретных упоминаний о мошенничестве и не делается упор на предоставление сотрудникам практических руководящих указаний, которые помогали бы им выбирать этичные варианты поведения. В связи с этим

⁷⁶ ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2010 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2010).

⁷⁷ Первоначально эти стандарты были подготовлены в 1954 году Консультативным советом по международной гражданской службе, который впоследствии стал называться КМГС.

⁷⁸ Резолюция 67/257 Генеральной Ассамблеи.

можно говорить об упущенной возможности расширить осведомленность сотрудников о проблеме мошенничества, а также снабдить их практическими ориентирами относительно стандартов надлежащего поведения и сообщить им об имеющихся механизмах передачи соответствующей информации в нужные инстанции.

153. Организации системы Организации Объединенных Наций в своем большинстве принимают во внимание стандарты поведения, разработанные КМГС. Вместе с тем две организации (ЮНОПС и УВКБ)⁷⁹ предпочли не внедрять у себя эти стандарты и разработали свои собственные кодексы поведения, увязанные с их конкретными организационными потребностями⁸⁰. В свою очередь ИКАО приняла вариант стандартов КМГС с незначительными изменениями, призванными адаптировать их к конкретным условиям ее работы. КРООН обратилась к Секретариату Организации Объединенных Наций с конкретной рекомендацией в отношении принятия четко сформулированного кодекса поведения в целях расширения информированности о проблеме мошенничества⁸¹. Реализация предпринятой ранее инициативы в отношении общесистемного кодекса этики для персонала Организации Объединенных Наций, разработанного Группой Организации Объединенных Наций по вопросам этики, была отложена Генеральной Ассамблеей, после чего по итогам длительных обсуждений этот кодекс был в конечном счете включен в текст стандартов КМГС в том его варианте, который был принят в 2013 году⁸².

154. Хотя существующие кодексы поведения, включая стандарты КМГС, адресованы прежде всего сотрудникам (включая руководителей), передовой подтверждает целесообразность распространения сферы охвата таких кодексов на внештатных сотрудников и сторонние организации. Такая практика отчасти применяется ЮНИДО в ее Этическом кодексе поведения, действие которого, в частности, распространяется на «лиц, с которыми заключены (специальные) договоры о предоставлении услуг, прикомандированных сотрудников с возмещением соответствующих расходов или без такового, послов доброй воли и прочих лиц, имеющих отношение к деятельности ЮНИДО»⁸³. В свою очередь ЮНЕСКО, действуя согласно своему Руководству по людским ресурсам и положениям соответствующих контрактов, официально распространяет сферу охвата своих стандартов поведения на временный персонал, включая лиц, с которыми заключаются соглашения о предоставлении услуг.

155. Кроме того, следует отметить, что Глобальный рынок Организации Объединенных Наций (ГРООН), через который проходит большая часть закупок организаций системы Организации Объединенных Наций, разработал Кодекс поведения поставщиков Организации Объединенных Наций. В Кодексе, который затрагивает вопросы прав трудящихся и прав человека, а также проблемы

⁷⁹ Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 2009 год (A/64/30).

⁸⁰ Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 2009 год (A/64/30), пункт 22.

⁸¹ Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2013 года, и доклад Комиссии ревизоров, A/69/5 (том I), пункт 136.

⁸² Впервые Генеральная Ассамблея просила разработать общесистемный кодекс этики в пункте 161 d) своей резолюции 60/1.

⁸³ UNIDO, Code of Ethical Conduct, Director-General's bulletin UNIDO/DGB/(M.).115; в сноске 1 в тексте Кодекса предусматривается распространение понятия «персонал» на «в частности, стажеров и других лиц, заключивших контракты с ЮНИДО, по смыслу положений настоящего Кодекса».

окружающей среды и этические стандарты, содержится призыв к поставщикам придерживаться самых высоких стандартов этики, соблюдать местные законы и не прибегать к коррупционной практике, включая мошенничество (пункт 18). Вместе с тем формулировки, используемые ГРООН, являются сравнительно слабыми, поскольку предусматривают лишь некие «ожидания» в отношении поставщиков вместо того, чтобы, например, придать необходимости соблюдения положений, содержащихся в Кодексе, характер требования.

156. Для того чтобы обеспечить соблюдение кодексов поведения сотрудниками и старшими руководителями, организации зачастую обращаются к хорошо зарекомендовавшей себя практике официального подтверждения факта ознакомления с ними. В рамках данной процедуры, которая недавно была внедрена в МОТ⁸⁴, сотрудник подтверждает, что он прочитал и понял соответствующий кодекс поведения и будет его соблюдать. Она облегчает и повышает эффективность любых потенциальных мер правового характера в отношении нарушителей и рассматривается как эффективное с точки зрения затрат средство предупреждения мошенничества. Как правило, процедуры, связанные с письменным или электронным подтверждением факта ознакомления с кодексом поведения, применяются в отношении новых сотрудников при их приеме на работу, но могут также повторяться либо по прошествии определенного промежутка времени, либо при внесении в кодекс каких-либо изменений. Некоторые организации, включая, например, МОТ и ПРООН, также предусмотрели дополнительные процедуры подтверждения для сотрудников, которые занимают должности, связанные с высоким уровнем риска, в том числе в сфере закупок. Наконец, в отношении сторонних организаций, таких как партнеры-исполнители, хорошо зарекомендовала себя практика включения положений, касающихся процедуры подтверждения, в текст стандартных юридических соглашений (см. раздел F ниже).

157. В целях расширения информированности о соответствующих стандартах поведения исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется применять в отношении всех новых и действующих сотрудников процедуру письменного подтверждения ознакомления с ними, в рамках которой сотрудники и руководители заявляли бы, что знают и понимают стандарты поведения КМГС, а также выражают готовность их соблюдать как в настоящем, так и в будущем.

D. Программы раскрытия финансовой информации и декларирования интересов

158. В большинстве обследованных организаций системы Организации Объединенных Наций действует программа раскрытия финансовой информации и/или декларирования интересов. Этот факт является свидетельством значительного улучшения ситуации по сравнению с предшествующими годами и носит позитивный характер⁸⁵. Основной целью этих программ является декларирование возможных или фактических конфликтов интересов⁸⁶, возникающих

⁸⁴ См. ILO, Ethics and Standards of Conduct, circular DIR 01/2015, and Ethics in the Office, office directive IGDS No. 76 (Version 1).

⁸⁵ В 2010 году КСР провел обследование, в ходе которого выяснилось, что лишь в 11 из 16 организаций действовали программы раскрытия финансовой информации (см. minutes of the CEB-Finance and Budget Network, документ CEB/2010/HLCM/FB/30).

⁸⁶ См. доклад Генерального секретаря по вопросу о конфликте личных интересов (A/66/98).

либо в связи с финансовыми факторами, либо по причине деятельности того или иного лица вне соответствующей организации; в силу этого считается, что они способствуют предупреждению и выявлению мошенничества и коррупции.

159. С точки зрения сферы своего охвата существующие программы подобного рода ориентированы прежде всего на старших руководителей, а также на отдельных сотрудников, обязанности которых связаны с высоким уровнем риска, в том числе занятых в таких сферах, как закупки, финансовые транзакции, руководство исполнением контрактов, надзорные функции (вопросы этики и проведения ревизий, членство в ревизионных комиссиях и т.д.), а также на лиц, занимающих выборные должности⁸⁷. Из тех организаций, которые предоставили соответствующую информацию ОИГ, лишь во Всемирной туристической организации (ЮНВТО) и ВОЗ сфера охвата таких программ ограничивается старшими руководителями и не включает в себя сотрудников, занятых рискованными видами деятельности. **Поскольку сотрудники, осуществляющие руководство деятельностью партнеров-исполнителей, также подвержены рискам, связанным с мошенничеством, организациям рекомендуется рассмотреть вопрос о целесообразности распространения на них, при наличии такой необходимости, сферы охвата программ раскрытия финансовой информации.**

160. Когда в рамках программы раскрытия финансовой информации вскрывается потенциальный конфликт интересов, сотрудникам, как правило, рекомендуется избавиться от соответствующих финансовых активов или же воздержаться от тех или иных видов деятельности или служебных функций. В частности, именно такой подход применяется в рамках программы Секретариата Организации Объединенных Наций, которая распространяется на ряд организаций, включая, в частности, УВКБ, БАПОР и УВКБ⁸⁸. В ПРООН и ЮНИСЕФ хорошо зарекомендовала себя практика рассылки соответствующим сотрудникам инструктивно-методических писем относительно способов предотвращения потенциальных конфликтов интересов. Адресат должен скрепить полученное им письмо своей подписью в знак подтверждения того, что он понял полученные руководящие указания. Некоторые организации реализуют программы профессиональной подготовки и оказывают существенную помощь фактическим и потенциальным участникам программ раскрытия финансовой информации, с тем чтобы обеспечить соблюдение установленных правил и уменьшить число неверно заполненных деклараций. Так, например, Секретариат Организации Объединенных Наций использует интернет-конференции для оказания помощи лицам, заполняющим декларации, в режиме реального времени⁸⁹.

161. Информация, полученная благодаря программам раскрытия финансовой информации, как правило, не разглашается. Тем не менее в Секретариате Организации Объединенных Наций применяется заслуживающая позитивной оценки практика добровольного обнародования деклараций о доходах и финансовых активах старшими должностными лицами (уровня помощника Генерального секретаря, заместителя Генерального секретаря и выше).

⁸⁷ См. рекомендацию относительно сферы охвата программ раскрытия финансовой информации, содержащуюся в докладе ОИГ о пробелах с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2006/2).

⁸⁸ См. Secretary-General's bulletin (ST/SGB/2006/6).

⁸⁹ Доклад Генерального секретаря о деятельности Бюро по вопросам этики (A/70/307).

162. В большинстве случаев практика подтверждения достоверности сведений, предоставленных в рамках программ раскрытия финансовой информации, как правило, основывается на принципе доверия, подкрепленном дополнительными процедурами проверки ряда произвольно выбранных деклараций, в том числе с привлечением сторонних организаций. Оптимальной в данной связи является практика, основанная на целенаправленном подходе к проверке сведений, которые предоставляются в рамках программ раскрытия финансовой информации и деклараций о конфликтах интересов, с учетом имеющихся рисков и уделением внимания индикаторам повышенных рисков⁹⁰; организациям системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос о целесообразности ее внедрения.

163. **Организациям системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор своих программ в области раскрытия финансовой информации и декларирования интересов в целях повышения их эффективности, а также оценить адекватность действующих правил, регламентирующих вопросы включения в сферу охвата этих программ тех или иных категорий сотрудников.**

Е. Комплексные проверки в целях борьбы с мошенничеством: скрининг сотрудников и сторонних организаций

164. Деятельность по проведению комплексных проверок в целях противодействия мошенничеству включает в себя различные меры в целях систематического анализа послужного списка физического лица или сторонней организации на предмет наличия каких-либо признаков настоящих или прошлых мошеннических действий или проявлений на этапе, предшествующем установлению с ними каких-либо официальных отношений. Комплексные проверки могут проводиться в отношении: а) штатных сотрудников и б) сторонних организаций (консультантов, поставщиков, партнеров-исполнителей и т.д.). В основе проведения таких комплексных проверок лежит понимание финансовой эффективности принятия необходимых мер предосторожности и проведения адекватных скрининговых проверок на этапе, предшествующем приему на работу сотрудника, потенциально склонного к мошенническим действиям, или же установлению официальных отношений с той или иной сторонней организацией; это позволяет избежать будущих проблем, в том числе связанных с длительными и дорогостоящими судебными разбирательствами. Образцы надлежащей практики предусматривают, что меры по проведению комплексных проверок не должны заканчиваться в момент установления официальных отношений с тем или иным физическим или юридическим лицом; с учетом имеющихся рисков они должны продолжаться и в дальнейшем, принимая форму регулярных проверок и анализа уже существующих коммерческих и трудовых отношений, проводимых через определенные промежутки времени.

Скрининг персонала

165. Реализация программ комплексных проверок персонала Организации Объединенных Наций в целях противодействия мошенничеству может вестись посредством принятия различных мер, включая: добровольное раскрытие сотрудником информации о наличии потенциального конфликта интересов; доб-

⁹⁰ World Bank and UNODC, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Stolen Asset Recovery Initiative, 2012).

ровольное раскрытие сотрудником информации о ранее принятых в его отношении мерах дисциплинарного характера; автоматическая проверка подлинности документов о присвоении ученой степени (проводимая, например, ЮНФПА) с целью не допустить приема мошенников на работу в организации; проверка причин предыдущего увольнения бывших сотрудников Организации Объединенных Наций (проводимая Секретариатом Организации Объединенных Наций)⁹¹ и целевые проверки новых сотрудников, набираемых на должности, которые связаны с высоким уровнем риска. Некоторые организации, включая, например, ЮНОПС, ВОИС и ЮНФПА, пользуются при проведении комплексных проверок услугами профессиональных компаний. ПРООН проводит скрининг кандидатов на замещение руководящих должностей, в том числе на предмет каких-либо ранее допущенных нарушений прав человека, и требует, чтобы все новые сотрудники заполнили форму с информацией о наличии конфликта интересов. Вместе с тем авторы предыдущих докладов ОИГ по вопросам, связанным с управлением людскими ресурсами, обнаружили свидетельства недостаточности проверок послужного списка и других проверок персонала, проводимых большинством организаций системы Организации Объединенных Наций, и вынесли в данной связи ряд рекомендаций⁹².

166. Во врезке 2, приводимой ниже, содержится неполный перечень образцов надлежащей практики в данной области.

Врезка 2

Образцы надлежащей практики в области проведения комплексных проверок в контексте управления людскими ресурсами

Ниже перечисляются некоторые меры по проведению комплексных проверок, направленных на минимизацию потенциальных рисков мошенничества, в контексте управления людскими ресурсами:

- *Анализ биографических данных:* проверки в целях установления достоверности личных данных и трудовой биографии могут способствовать обнаружению фальсифицированных или приукрашенных анкетных сведений
- *Проверка рекомендаций:* проверка рекомендаций может способствовать выявлению негативной информации, касающейся личной добросовестности и репутационных проблем, которая может воспрепятствовать трудоустройству
- *Проверка послужного списка:* проверка послужного списка на предмет наличия судимостей, а также состояния личных финансов может стать источником дополнительной информации при оценивании кандидатов. Характер и масштабы проверки послужного списка, как правило, регламентируются законом и могут потребовать согласия самих кандидатов

⁹¹ В своем ответе на анкету ОИГ Секретариат указал следующее: «Предусматривается персональная проверка Управлением людских ресурсов всех бывших сотрудников организаций, входящих в общую систему Организации Объединенных Наций, на предмет того, не были ли они ранее уволены в дисциплинарном порядке или в связи с совершением служебного проступка ... Если такой факт подтверждается, то дальнейшее рассмотрение данной кандидатуры не проводится».

⁹² «Наем персонала в организациях системы Организации Объединенных Наций: сравнительный анализ и система контрольных параметров» – процесс найма персонала (JIU/NOTE/2012/2), пункт 66 (к вопросу о проверках рекомендаций).

- *Перекрестная проверка на предмет ранее принимавшихся мер дисциплинарного взыскания*: направление запросов относительно ранее принимавшихся в отношении того или иного кандидата мер дисциплинарного взыскания в другие организации системы Организации Объединенных Наций, трибуналы и т.д. может дополнить меры по проведению комплексных проверок

Источник: Подборка образцов надлежащей практики, сделанная ОИГ на основании ответов на анкету и обзора соответствующей литературы.

167. В системе Организации Объединенных Наций нередко случаи перехода сотрудников на работу из одной организации системы Организации Объединенных Наций в другую. Вместе с тем многие из опрошенных высказали обеспокоенность по поводу недостаточного обмена информацией между различными организациями системы Организации Объединенных Наций относительно текущих и прошлых дисциплинарных взысканий, которые могли быть наложены на потенциальных сотрудников. Несмотря на то, что некоторые организации, и в частности Секретариат Организации Объединенных Наций, указали, что проводят перекрестные проверки с участием других организаций общей системы Организации Объединенных Наций на предмет прошлых дисциплинарных взысканий в отношении сотрудников, такие проверки не проводятся систематически и не охватывают все типы контрактов, хотя и имеют очевидные преимущества, в том числе с точки зрения предотвращения мошеннических действий⁹³. Несмотря на наличие вопросов, связанных с конфиденциальностью и должными правовыми процедурами (включая, например, фактор презумпции невиновности), всем организациям, которые еще не сделали этого, следует рассмотреть вопрос о целесообразности включения в бланки заявлений о приеме на работу надлежащих формулировок, касающихся раскрытия кандидатом информации о проведении в его отношении в настоящее время или в прошлом расследований или наложении на него административных взысканий в других подразделениях системы Организации Объединенных Наций (см. обсуждение данного вопроса в главе X).

168. Проведение собеседований при увольнении, а также систематический анализ заявлений об уходе от сотрудников, покидающих свои должности по причине выхода на пенсию по возрасту, увольнения по собственному желанию, расторжения трудового договора работодателем или по другим причинам, являются хорошими источниками информации для специалистов по людским ресурсам относительно наличия каких-либо проблем с добросовестностью того или иного сотрудника, которые им необходимо было бы принять во внимание. Хотя эта заслуживающая позитивной оценки практика применяется во многих организациях частного сектора, в системе Организации Объединенных Наций широкого распространения она не получила.

*Комплексные проверки поставщиков*⁹⁴

169. В процессе установления договорных отношений с потенциальными поставщиками некоторые организации системы Организации Объединенных

⁹³ «Наем персонала в организациях системы Организации Объединенных Наций: сравнительный анализ и система контрольных параметров» – организационные рамки (JIU/NOTE/2012/1), стр. 12.

⁹⁴ См. также смежные разделы, касающиеся механизмов контроля в сферах закупок и руководства исполнением контрактов (глава VII, раздел В), а также мер взыскания в отношении поставщиков (глава X, раздел С).

Наций имеют право проводить проверки бухгалтерской отчетности таких поставщиков и подрядчиков. Вместе с тем, если судить по сведениям, поступившим от опрошенных лиц, а также по данным внешних и внутренних ревизоров, большинство организаций проводит такие проверки нечасто. Такие проверки должны проводиться как минимум в отношении крупных контрактов, а также поставщиков, с которыми заключается несколько контрактов, вне зависимости от их объема.

170. Создание хорошо отлаженных электронных баз данных зарегистрированных поставщиков и обмен ими в рамках всей системы Организации Объединенных Наций являются важными предпосылками надлежащего проведения соответствующих комплексных проверок (по вопросу о санкциях в отношении поставщиков см. также главу X ниже). Основной платформой для обмена информацией, касающейся поставщиков, в рамках всей системы Организации Объединенных Наций является Глобальный рынок (ГРООН)⁹⁵. Он представляет собой автоматизированную систему регистрации поставщиков в целях осуществления закупок, которая функционирует в качестве общего портала с информацией о поставщиках и предусматривает возможность проверки послужного списка того или иного поставщика, а также его предшествующего взаимодействия с системой закупок Организации Объединенных Наций. Одной из его целей является оптимизация процессов закупок в целях сокращения затрат времени и повышения эффективности.

171. После запуска ГРООН 2.0 интеграцию своих систем закупок с ГРООН осуществили 10 учреждений; теперь при регистрации поставщиков на портале ГРООН соответствующие данные автоматически и напрямую передаются в системы закупок отдельных учреждений, что обеспечивает актуальность имеющейся информации. Так, например, после внедрения системы «Умоджа» в операциях по поддержанию мира было отсортировано более 75 000 архивных записей о поставщиках, а их количество было сокращено приблизительно до 7 000 записей, которые затем были загружены в базу данных ГРООН и синхронизированы с системой «Умоджа»⁹⁶.

172. В предшествующих докладах ОИГ⁹⁷ содержался призыв к созданию баз данных в целях обмена информацией об оценке эффективности работы поставщиков в организациях системы Организации Объединенных Наций. В ходе собеседований, проведенных в рамках подготовки настоящего доклада, администратор ГРООН указал, что ГРООН планирует начать деятельность в этой области уже в 2016 году (см. также главу X, раздел E ниже).

173. Кроме того, отмечалось, что при выборе поставщиков организациям системы Организации Объединенных Наций следует принимать меры предосторожности в связи с рисками, относящимися к деятельности фиктивных компаний. Фиктивные компании, за которыми может не стоять ничего, кроме почтового ящика, зарегистрированного на офшорной территории с низкими налога-

⁹⁵ См. www.ungm.org; информацию о статусе ГРООН см. также CEB/2015/HLCM_PN/17, пара. 52.

⁹⁶ Доклад Генерального секретаря: четвертый очередной доклад о системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/69/676).

⁹⁷ «Управление контрактной деятельностью и регулирование исполнения контрактов в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2014/9), рекомендация 8, и «Услуги консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций: обзор использования услуг консультационных фирм и вопросы управления закупками и контрактной деятельностью» (JIU/NOTE/2008/4), рекомендация 18.

ми, зачастую совершают мошеннические действия, особенно в условиях нестабильности и конфликтов; именно они сыграли ключевую роль в мошеннической схеме в рамках программы «нефть в обмен на продовольствие». В целях внешней проверки компаний, которые планируется привлечь к сотрудничеству в качестве поставщиков или контрагентов, некоторые из обследованных организаций обращаются к коммерческим фирмам, включая, например, фирмы «Дан энд Брэдстрит» и «Компасс», которые предоставляют им услуги по проверке информации о компаниях и их кредитном рейтинге.

Комплексная проверка партнеров-исполнителей

174. Многие организации системы Организации Объединенных Наций при осуществлении своей деятельности в значительной мере полагаются на партнеров-исполнителей. В качестве партнеров-исполнителей могут выступать национальные и международные НПО, национальные правительственные ведомства, местные организации гражданского общества и другие стороны. Авторы одного из предыдущих докладов ОИГ⁹⁸ указали на ряд слабых мест при проведении комплексных проверок партнеров-исполнителей до, во время и после установления с ними деловых отношений. **Фактические данные, включенные в этот доклад, и соответствующие рекомендации считаются весьма актуальными с точки зрения реакции системы Организации Объединенных Наций на проблему, связанную с участвовавшими случаями мошеннических действий со стороны партнеров-исполнителей.** Кроме того, согласно ответам на анкету ОИГ по проблеме мошенничества, мошеннические действия партнеров-исполнителей занимают одно из первых мест в числе семи наиболее распространенных видов мошенничества; четверть опрошенных ожидает, что в течение ближайших 12–24 месяцев будет иметь место эпизод, связанный с мошенническими действиями того или иного партнера-исполнителя.

175. Оценки возможностей⁹⁹ («макро- и микрооценки») в рамках согласованного порядка перевода денежных средств (СППДС)¹⁰⁰ предназначены для даль-

⁹⁸ «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4). См. также «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2006/2); «Этика в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/3); «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5).

⁹⁹ Целью макрооценки является обеспечение надлежащей осведомленности об общей ситуации в сфере управления государственными финансами, на фоне которой учреждения осуществляют переводы денежных средств ПИ. В свою очередь, микрооценка предназначена для выяснения возможностей ПИ в плане финансового менеджмента (включая бухгалтерский учет, закупки, отчетность, механизмы внутреннего контроля и т.д.) с целью определить общий уровень риска и решить вопрос о необходимости тех или иных мер подстраховки.

¹⁰⁰ *Согласованный порядок перевода денежных средств (СППДС)* был впервые введен в 2005 году и существенно пересмотрен в 2014 году в целях устранения недостатков, выявленных в ходе работы Консультативного комитета ГОООНВР по СППДС, а также в рамках *Совместной ревизии механизма практической реализации согласованного порядка перевода денежных средств (СППДС)* (2012 год). В рамках СППДС организации системы Организации Объединенных Наций выбирают способы перевода денежных средств в зависимости от оценок рисков, связанных с работой ПИ, по итогам которых определяется необходимый уровень контрольных и аудиторских мероприятий в их отношении. Таким образом, безопасность переводов денежных средств гарантируется не контрольными и аудиторскими мероприятиями на уровне отдельных проектов, а результатами общесистемных оценок и выборочных ревизий.

нейшей стандартизации мер, связанных с комплексными проверками. В 2014 году ГООНВР утвердила пересмотренные рамочные параметры СППДС, которые в настоящее время в полном объеме применяются ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА в качестве единственного механизма управления рисками в контексте взаимодействия с партнерами-исполнителями.

176. Вместе с тем следует отметить, что в рамках СППДС не делается конкретный упор на риски, непосредственно связанные с возможными мошенническими действиями партнеров-исполнителей, а также не предпринимается попытка их подробного рассмотрения. Партнеры-исполнители представляют собой разнородное сообщество учреждений с различным правовым статусом (НПО, организации гражданского общества, государственные учреждения и т.д.). В случае с НПО доступ к основной информации о той или иной организации, в том числе данные о ее кредиторах, юридическом статусе и т.п., может либо отсутствовать, либо быть затрудненным¹⁰¹. Несмотря на то, что СППДС охватывает такие вопросы, как соответствие и согласованность этих организаций с порядком управления, действующим в системе Организации Объединенных Наций, а также с административными, техническими и финансовыми возможностями, в данной связи сохраняется и ряд проблем, которые, в частности, касаются систематических проверок послужного списка старших руководителей НПО и их ключевых сотрудников (в том числе в сферах закупок, финансов и т.п.)¹⁰², а также отсутствия процедуры подтверждения всеми сотрудниками их готовности соблюдать принятые в той или иной организации стандарты поведения. Содержащиеся в тексте СППДС инструкции и руководящие указания также не затрагивают вопросов, связанных с принятием последующих мер в тех случаях, когда в качестве партнеров-исполнителей выступают государственные учреждения.

177. Другие организации, включая, например, УВКБ и УКГД, используют при взаимодействии со сторонними организациями аналогичные или даже расширенные варианты процедур комплексной проверки, предусмотренных СППДС. Руководство УВКБ по взаимодействию с партнерами-исполнителями и связанные с ним контрольные параметры, используемые при составлении планов работы, содержат многочисленные положения, касающиеся систематической проверки послужных списков сотрудников и старших руководителей НПО; в данной связи можно говорить о том, что они относятся к числу образцов надлежащей практики.

178. Помимо вышеперечисленных проблем, организациям необходимо учитывать и другие ключевые факторы риска, с которыми им придется иметь дело при взаимодействии с партнерами-исполнителями; эти факторы риска аналогичны тем, которые возникают в отношениях с поставщиками и подрядчиками, а именно: завышение расходов, завышение количества поставленных товаров или оказанных услуг, отклонения от качественных характеристик, задержки с поставкой товаров или оказанием услуг, а также их непоставка или неоказание¹⁰³. Одна из особенностей процесса комплексной проверки касается необходимости принимать меры предосторожности в связи с возможностью заключения некоторыми партнерами-исполнителями дублирующих друг друга контрак-

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² См. «Micro Assessment questionnaire», question No. 3.9, в UNDG, *HACT framework* (2014) и др.

¹⁰³ К числу таких факторов, потенциально связанных с мошенничеством, относятся ассортимент, цена, качество, количество и условия поставки.

тов с различными партнерами или донорами или же выставления им дублирующих счетов за одни и те же мероприятия или программы¹⁰⁴.

179. В рамках комплексных проверок путем более активного мониторинга и проведения регулярных аудитов и инспекций следует убеждаться в наличии адекватных возможностей для поставки соответствующих товаров и оказания услуг; необходимо также быть уверенными в наличии и надлежащем функционировании механизмов предотвращения растраты средств. Например, пересмотренные рамочные параметры СППДС теперь включают в себя положения о мерах совместного контроля в тех случаях, когда с тем или иным партнером-исполнителем сотрудничают две или более организации системы Организации Объединенных Наций. Наиболее эффективным и результативным в данной связи считается дифференцированный подход, предусматривающий проведение проверок и инспекций прежде всего в отношении тех проектов, для которых характерна высокая степень риска и/или значительная стоимость.

180. Еще одним подтверждением того факта, что отбор партнеров-исполнителей и руководство их деятельностью несут в себе существенные риски, связанные с потенциальными мошенническими действиями, является число сообщений о случаях мошенничества, повлекших за собой значительные убытки. Так, например, в 2014 и 2015 годах следственный отдел УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций сообщал о случаях мошенничества со стороны партнеров-исполнителей, повлекших за собой убытки на сумму 6,7 млн. долл. США. Это означает, что более 73% от общей суммы средств, выделенных Организацией Объединенных Наций в течение этого периода, были потеряны в результате мошеннических действий или потрачены без надлежащей подтверждающей документации¹⁰⁵. В данной связи не учитываются данные расследований, проводившихся в предшествующие годы; следует также принять во внимание тот факт, что на момент подготовки настоящего доклада не все соответствующие расследования были доведены до конца.

181. Инспекторы вновь обращают внимание на важное значение полного и своевременного осуществления соответствующих рекомендаций, содержащихся в вышеупомянутом докладе ОИГ по вопросу о партнерах-исполнителях (JIU/REP/2013/4)¹⁰⁶, в частности в отношении того, что в основе отбора партнеров-исполнителей и руководства их деятельностью должны лежать: i) углубленные оценки их возможностей и проведение комплексных проверок; ii) хорошо проработанные юридические соглашения, обеспечивающие защиту интересов и сохранность средств Организации Объединенных Наций; iii) мероприятия в области мониторинга и отчетности, проводимые с учетом оценки рисков; iv) хорошо отлаженная работа по проведению ревизий и оценок; и v) повышение эффективности мероприятий в области расширения информированности о проблеме мошенничества, профессиональной подготовки и разработки руководящих уста-

¹⁰⁴ «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4), стр. 46.

¹⁰⁵ A/70/318, пункты 65–68; A/69/308, пункты 44–48.

¹⁰⁶ «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4), стр. 46. См. также A/RES/69/249, пункт 20 постановляющей части. Кроме того, КРООН рассмотрела вопросы, связанные с деятельностью партнеров-исполнителей, в ряде своих недавних докладов, а также представила обновленную информацию о положении дел и о ходе выполнения ее рекомендаций некоторыми организациями (см., например, A/70/322, пункты 35–41, A/69/5 (том I), пункты 90–128, и A/70/5/Add.6, стр. 52, 53 и 64).

новок в целях поддержки системных усилий по противодействию мошенничеству в процессе выбора партнеров-исполнителей и руководства их деятельностью. Кроме того, необходимо предпринимать более активные усилия по распространению прав, связанных с проведением расследований, на сторонние организации, а также более эффективному обмену информацией о партнерах-исполнителях между организациями на страновом, региональном и центральном уровнях (см. также главу IX, раздел В, главу X, раздел Е и главу XI, раздел D настоящего доклада).

Г. Обновление юридических документов, регламентирующих отношения со сторонними организациями

Положения о борьбе с мошенничеством, касающиеся поставщиков и партнеров-исполнителей

182. Как уже говорилось в предыдущих главах, сфера охвата политики в области борьбы с мошенничеством в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций традиционно распространялась лишь на штатных сотрудников, консультантов и стажеров. В программах борьбы с мошенничеством ничего не говорилось о наличии поставщиков и партнеров-исполнителей, которые во многих организациях являются основными участниками процесса реализации программ.

183. В последние годы в большинство нормативных документов, регламентирующих осуществление ревизий и надзора в системе Организации Объединенных Наций, были внесены изменения, предусматривающие включение в круг надзорных функций права на проведение ревизий, а также расследований в отношении сторонних организаций, в том числе партнеров-исполнителей. Доклад ОИГ (JIU/REP/2013/4)¹⁰⁷ также содержит рекомендацию в отношении включения аналогичных положений и условий в тексты соглашений и меморандумов о взаимопонимании, заключаемых с партнерами-исполнителями. Выборочный анализ таких соглашений, проведенный в ходе подготовки настоящего доклада, показал, что в большинстве организаций, и в частности в тех из них, которые в последнее время вносили изменения в свою политику, касающуюся борьбы с мошенничеством и/или взаимодействия с партнерами-исполнителями (включая, в частности, ФАО, ЮНФПА, ВПП, УВКБ и Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ)), такие положения отчасти действуют. В частности, в середине 2015 года ГОООНВР также обновила свои юридические соглашения, которые регламентируют работу многосторонних целевых донорских фондов и прочие виды деятельности, осуществляемой на совместной основе. Вместе с тем в некоторых организациях соответствующие положения отличаются друг от друга в том, что касается широты их охвата, а также степени их детализации и проработанности. Некоторые соглашения предусматривают лишь права на проведение ревизий или инспекций, но не расследований. Одни соглашения предполагают распространение надзорных прав на субподрядчиков партнеров-исполнителей, а другие – нет. Наконец, в некоторых организациях тексты соглашений и меморандумов о взаимопонимании вообще не содержат никаких положений подобного рода.

¹⁰⁷ «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4), стр. 46.

184. Неполный перечень положений, касающихся проблемы мошенничества, которые могут включаться в тексты соглашений со сторонними организациями, приводится во врезке 3 ниже.

Врезка 3

Положения, касающиеся мошенничества, которые могут включаться в тексты юридических соглашений со сторонними организациями

- Определения понятия «мошенничество» и других ключевых терминов (должностной проступок, финансовые злоупотребления, растрата и т.д.)
- Обязанность немедленно сообщать о любых подозрениях, связанных с мошенничеством (включая информацию о «горячей линии»/веб-сайте соответствующей организации системы Организации Объединенных Наций)
- Минимальные стандарты в отношении внутреннего контроля и подотчетности, включая финансовый менеджмент, закупки, выбор субподрядчиков и т.д.
- Конкретные положения, предусматривающие расторжение соглашения в случае мошеннических действий, а также приостановку выплат при поступлении достоверных сообщений о таких действиях
- Положения об арбитраже
- Положения о защите лиц, совершающих служебные разоблачения (включая информацию о «горячей линии»/веб-сайте соответствующей организации системы Организации Объединенных Наций)
- Требования в отношении предоставления информации, доступа к документам/объектам/служебным помещениям/сотрудникам, прав на проведение инспекций и расследований, а также обязанности оказывать содействие в проведении ревизий, расследований и инспекций, в том числе в отношении субподрядчиков
- Применение санкций и возмещение ущерба
- Передача дел в национальные правоохранительные органы

Источник: ОИГ, 2015 год.

185. Сотрудники, охваченные обследованием ОИГ по проблеме мошенничества, также в целом высказались в поддержку идеи о необходимости защиты организаций от мошеннических действий, совершаемых сторонними организациями. Отвечая на вопрос, касающийся защиты от мошеннических действий различных сторон, опрошенные были менее всего уверены в адекватности мер защиты от мошеннических действий, совершаемых партнерами-исполнителями и поставщиками. Лишь 27% опрошенных были полностью уверены в адекватности такой защиты. Аналогичная обеспокоенность высказывалась в ходе собеседований с теми сотрудниками на местах, которым часто приходится иметь дело со сторонними организациями.

186. В целях ограждения и защиты интересов системы Организации Объединенных Наций необходимо одновременно принимать меры контрольного и превентивного характера, которые, как указывалось выше, включают в себя разработку эффективных юридических документов, а именно соглашений и меморандумов о взаимопонимании с партнерами-исполнителями. Право на осуществление надлежащего надзора за расходованием выделенных средств,

включая проведение расследований, ревизий и проверок партнеров-исполнителей и субподрядчиков, представляет собой лишь один из неотъемлемых компонентов таких соглашений; другие положения подобного рода, в частности, касаются обязанности сообщать о случаях мошенничества, наличия адекватной системы внутреннего контроля, возвращения активов, арбитража и т.д.

187. В данной связи читателям предлагается также ознакомиться с соответствующими рекомендациями, содержащимися в главе X ниже, которые касаются применяемых организациями методов санкционного и дисциплинарного воздействия, а также процесса передачи дел национальным органам власти для уголовного и гражданского судопроизводства, включая меры по возвращению активов.

188. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить своим юридическим подразделениям провести обзор и обновление юридических документов, регламентирующих порядок их сотрудничества со сторонними организациями, включая поставщиков и партнеров-исполнителей, с особым акцентом на те клаузулы и положения, которые касаются противодействия мошенничеству.

G. Автоматизация контрольных механизмов противодействия мошенничеству

189. Системы, которые основываются на информационных технологиях – включая, например, систему ПОР – и обеспечивают автоматизацию механизмов внутреннего контроля и мониторинга, повышают эффективность мер противодействия мошенничеству и являются ключевым элементом реализуемых организациями программ управления рисками, связанными с мошенничеством. Главным преимуществом автоматизированных систем контроля является то, что они позволяют проводить базовые проверки в режиме реального времени, в частности в отношении стандартных и типовых видов операционной деятельности. В их число входят производство расчетов, утверждение командировок, комплексные проверки, касающиеся закупок, процессы набора персонала и т.д.

190. Автоматизация, в частности, открывает доступ к инструментам получения информации и ее анализа, данным в режиме реального времени, осуществлению мониторинга количественных параметров операционной деятельности, использованию панелей наблюдения и возможностям принятия других мер, направленных на получение информации и генерирование данных, имеющих отношение к проблеме мошенничества. Так, например, отслеживание всех сообщений о случаях мошенничества и результатов рассмотрения соответствующих дел может обеспечивать значительное повышение эффективности управления рисками, связанными с мошенничеством, за счет получения конкретных данных, которые можно сравнивать с принятыми в той или иной отрасли контрольными индикаторами; оно также помогает проведению анализа имеющихся

тенденций и способствует формированию ориентиров для принятия мер по борьбе с мошенничеством.

191. Автоматизированные механизмы контроля и мониторинга в целях противодействия мошенничеству особенно эффективны в деле выявления случаев мошенничества. Фильтры, идентифицирующие случаи отклонения от установленных правил, помогают определить транзакции и действия, которые потенциально могут быть связаны с мошенничеством, анализ данных позволяет обратить внимание на отклонения от нормы и аномальные комбинации данных, прогностические модели способствуют выявлению рисков, связанных с потенциальным мошенничеством, а анализ социальных сетей помогает идентифицировать проблемные случаи путем систематического изучения взаимосвязей между индивидуумами и транзакциями.

192. Некоторые организации, включая, в частности, ВПП, МСЭ, ЮНЕСКО и МАГАТЭ, используют специальное программное обеспечение, включая программы «IDEA», «agileSI» и «ACL», в целях анализа имеющихся данных на предмет идентификации признаков подозрительных действий, «сигналов опасности», дублирующих друг друга выплат и других индикаторов потенциальных мошеннических действий. Другие виды оригинального программного обеспечения, используемого в системе Организации Объединенных Наций, включают в себя программы «Active Data for Excel» и «SAS». Эти программы используются главным образом надзорными органами и ревизорами. Следует отметить, что алгоритмы мошеннических действий постоянно меняются и эволюционируют в зависимости от тех событий, которые происходят в организациях, в связи с чем возникает потребность в адаптации систем выявления мошеннических действий, основанных на информационных технологиях, особенно в тех случаях, когда они используются уже в течение длительного времени.

193. Хотя в рамках данного обзора не проводилось детальное рассмотрение вопроса о функциональных возможностях ПОР и других инструментов автоматизации, применяемых в системе Организации Объединенных Наций, было отмечено, что в большинстве организаций базовые версии автоматизированных механизмов контроля встроены в действующие в них системы ПОР. Типичной системе ПОР в обследованных организациях присущи функциональные возможности, обеспечивающие наличие следующих компонентов: контрольного журнала регистрации событий; системы авторизации пользователей и распределения различных функций на основе разделения обязанностей; некоторых пороговых параметров применительно к крупным транзакциям, запускающих механизмы дополнительных проверок и запросов на получение санкции руководства; и панелей наблюдения, а также автоматизированных программ генерирования отчетов в целях мониторинга показателей эффективности деятельности и соблюдения установленных нормативов. Такие функциональные возможности способствуют предупреждению и выявлению мошенничества. Вместе с тем участники собеседований указали, что в данной области можно еще многое сделать, поскольку возможности систем ПОР, связанные с противодействием мошенничеству, еще не были изучены в полной мере.

194. Так, например, в рамках систем ПОР необходимо предусмотреть надлежащие меры, которые препятствовали бы обходу руководителями существующих механизмов контроля «в ручном режиме». Действия «в ручном режиме», т.е. попытки руководителей обойти существующие механизмы внутреннего контроля, воспользовавшись своим привилегированным доступом и/или руководящими полномочиями, нередко бывают связаны с мошенническими действиями, особенно в сочетании с тайными договоренностями между руководи-

телями и сотрудниками. Такие нарушения могут, в частности, быть связаны с просьбами о производстве платежей в отсутствие надлежащих подтверждающих документов, внесением изменений в заказы, закупками или случаями приема на работу без получения соответствующих разрешений и т.п. Действия руководителей «в ручном режиме» зачастую бывают связаны с резонансными случаями мошенничества, повлекшими за собой значительный материальный ущерб. В рамках системы ПОР можно предусмотреть фиксацию любых случаев обхода существующих механизмов контроля руководителями или сотрудниками «в ручном режиме», что позволит выявлять соответствующие схемы и получать дополнительные доказательства в случаях предполагаемого мошенничества. **Информация, полученная в ходе собеседований, а также собранные данные свидетельствуют о том, что действия руководства по обходу контрольных механизмов «в ручном режиме» представляют собой проблему, которую необходимо срочно решать в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций путем, в частности, ограничения возможностей для таких действий, их документальной фиксации и проверки их результатов.**

195. Внедрение новых или обновление действующих систем ПОР дает организациям возможность существенно активизировать свои усилия по укреплению механизмов выявления и предупреждения мошенничества путем встраивания в системы автоматизации эффективных инструментов контроля и самых современных функциональных возможностей. Об этом можно говорить в случаях с БАПОР и ЮНОПС, и в особенности в случае с Секретариатом Организации Объединенных Наций и его вспомогательными органами, в которых была внедрена система «Умоджа». Вместе с тем, хотя в рамках группы по обслуживанию системы «Умоджа» функционирует подразделение по вопросам управленческой аналитики, которое, в частности, способно решать проблемы, связанные с автоматизацией контрольных механизмов противодействия мошенничеству, на момент подготовки настоящего доклада у его авторов не было никакой информации ни о наличии в этой системе функциональных возможностей, конкретно и непосредственно связанных с противодействием мошенничеству, ни о планах в отношении их внедрения.

196. Одним из позитивных примеров автоматизации контрольных механизмов противодействия мошенничеству являются действия УВКБ, которое в процессе обновления своей системы ПОР в 2015 году воспользовалось представившейся возможностью, для того чтобы разработать и подготовить к внедрению автоматизированный программный комплекс, предназначенный для усиления автоматизированных механизмов контроля в рамках системы ПОР, который дает возможность выявлять отклонения от нормы и аномальные комбинации данных. Это будет способствовать идентификации «сигналов опасности», а также укреплению деятельности в целях как борьбы с мошенничеством, так и его выявления¹⁰⁸.

197. В данной связи уместны будут слова предостережения в отношении потенциальных рисков, связанных с «автоматикой», а также чрезмерного доверия к встроенным в систему автоматизированным контрольным механизмам. Даже самые эффективные автоматизированные средства контроля могут быть сведены на нет, в частности путем сговора, а также в результате того, что сотрудники, наделенные различными утверждающими полномочиями, не будут знать того, что именно они утверждают, или же уделять этим вопросам должное внима-

¹⁰⁸ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Follow-up on the recommendations of the Board of Auditors on the financial statements for previous years, EC/66/SC/CRP.4, para. 17.

ние. Хотя данная проблема присуща и более традиционным средствам контроля, разработанным для бумажного документооборота, можно утверждать, что она становится более острой в тех случаях, когда соответствующие решения необходимо фиксировать в более сложных системах, не отличающихся удобством в пользовании, а также когда, возможно, не были приняты надлежащие меры для того, чтобы обучить сотрудников обращению с этими системами.

198. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует добиваться того, чтобы адекватные инструменты предупреждения и выявления мошенничества стали неотъемлемой частью функциональных возможностей систем автоматизации, в том числе в рамках тех компонентов применяемых ими систем планирования организационных ресурсов (ПОР), которые относятся к автоматизированным отчетам о деятельности и сбору сведений из массивов данных.

Н. Роль внутренних ревизий в деле выявления мошенничества и борьбы с ним

199. Все подразделения внутренней ревизии в рамках системы Организации Объединенных Наций приняли разработанные ИВР Международные стандарты профессионального проведения внутренней ревизии, в которых описана роль внутренних ревизоров в мероприятиях по борьбе с мошенничеством. Согласно Стандартам внутренние ревизоры должны обладать «достаточными знаниями для оценки риска мошенничества, а также тех мер, которые предпринимаются той или иной организацией для управления этим риском» (1210.A2). Кроме того, ожидается, что подразделения внутренней ревизии будут «оценивать возможность мошенничества и меры, предпринимаемые той или иной организацией в целях управления риском мошенничества» (2120.A2), а ревизоры обязаны «учитывать вероятность серьезных ошибок, мошенничества, несоблюдения правил и других негативных явлений» при определении задач в рамках каждой проводимой ревизии (2210.A2). Руководитель службы внутренней ревизии должен периодически отчитываться перед руководством, в том числе по вопросам, связанным со «значительными рисками и проблемами контроля, включая риски, связанные с мошенничеством» (2060).

200. Несмотря на то, что внутренние ревизоры призваны играть важную роль в борьбе с мошенничеством, в рамках настоящего обзора выяснилось, что подразделения внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций в своем большинстве сосредоточиваются на вопросах соблюдения правил, подтверждения достоверности информации и выполнения консультативных функций, преимущественно не уделяя пристального внимания мероприятиям по борьбе с мошенничеством. В ходе собеседований также выяснилась необходимость налаживания более тесного сотрудничества между подразделениями, занимающимися вопросами внутренних ревизий, с одной стороны, и проведения расследований, с другой, в частности путем систематического и оперативного обмена информацией о рассматриваемых делах в тех случаях, когда это бывает необходимо (см. главу XI, раздел C ниже).

201. Ревизионные подразделения, действующие в системе Организации Объединенных Наций, также располагают возможностями для того, чтобы начать играть более активную превентивную роль в борьбе с мошенничеством. Целью превентивных мер по выявлению мошенничества является идентификация подозрительных операций («сигналов опасности») путем применения автоматизированных средств контроля, целевых проверок и мониторинга, а также разоблачение потенциальных мошеннических действий путем применения упреждающих методов ревизионно-бухгалтерской экспертизы и проведения превентивных расследований. Такие мероприятия включают в себя поиск комбинаций данных, указывающих на возможное мошенничество, в различных базах данных и информационных массивах, генерируемых в рамках ПОР, включая «просев» записанных системных и пользовательских данных, а также сопоставление данных из различных источников. Так, например, превентивное выявление существенных рисков мошенничества путем применения методов перманентной ревизии, основанной на анализе данных и информационных технологиях¹⁰⁹, которое в настоящее время внедряется некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций (включая, например, ЮНОПС, ЮНФПА и ВОИС), заслуживает внимания подразделений внутренней ревизии как одно из возможных средств привлечения внимания старших руководителей к необходимости более активных усилий по борьбе с мошенничеством.

202. В своих ответах на анкету многие ревизионные подразделения¹¹⁰ указали, что риски, связанные с мошенничеством, входят в сферу охвата их стандартного процесса планирования ревизий, включая типовые списки мероприятий. ЮНЭЙДС и ВОЗ предлагают всем подразделениям, в которых проводятся ревизии, заполнить форму, характеризующую их собственную оценку рисков мошенничества; это делается на этапе планирования ревизии до проведения каких-либо мероприятий, связанных с выездом на места. Другие организации – такие, как ЮНФПА – указали, что их ревизионные подразделения передают данные о подозрительных явлениях, связанных с рисками мошенничества, лицам, проводящим расследования, и наоборот; такие действия предпринимаются с учетом их соответствующих мандатов. Вместе с тем такая практика не является распространенной. **В рамках проводимых ими внутренних оценок рисков подразделениям внутренней ревизии следует систематически учитывать риски, связанные с мошенничеством, при подготовке к проведению конкретных ревизионных мероприятий.**

203. В ходе обзора также выяснилось, что большинство подразделений внутренней ревизии, действующих в системе Организации Объединенных Наций, не проводило всеобъемлющих ревизий положения в области борьбы с мошенничеством в своих организациях. **Тем ревизионным подразделениям, которые еще не сделали этого, настоятельно рекомендуется включить в программу своей работы проведение общеорганизационной аналитической ревизии эффективности мер, принимаемых руководством их организаций в целях борьбы с мошенничеством, включая политику противодействия мошенничеству, политику в области этики, стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством и ход их реализации.**

¹⁰⁹ Перманентная ревизия определяется ИБР как автоматизированный метод, используемый для проведения более частых оценок контрольных механизмов и рисков.

¹¹⁰ Включая ревизионные подразделения, входящие в структуру ВОИС, ЮНОПС, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, УВКБ, ЮНФПА, ЮНЕСКО, ЮНЕП, ПРООН, «ООН-Женщины», МАГАТЭ и ФАО.

VIII. Механизмы подачи жалоб в связи со случаями мошенничества (основополагающий компонент 5)

204. Механизмы подачи жалоб в связи со случаями мошенничества, в том числе «горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения, и другие имеющиеся каналы подачи жалоб являются основным средством выявления мошеннических действий. Они также являются серьезным сдерживающим фактором для сотрудников и сторонних организаций, которые предпочитают воздержаться от мошеннических действий, зная, что их могут разоблачить и передать эту информацию в соответствующие инстанции. Обзор показал, что благодаря лицам, совершающим служебные разоблачения, раскрывается больше случаев мошенничества, чем при помощи всех остальных мер по выявлению мошенничества, вместе взятых. Этот вывод подтверждается аналогичной статистикой в международном сообществе. Согласно данным обследования, проведенного АСРБМ в 2014 году, в среднем более 40% соответствующих дел становятся результатом сообщений от лиц, совершающих служебные разоблачения¹¹¹. Лица, сообщающие конфиденциальную информацию и совершающие служебные разоблачения, играют ключевую роль в случаях, когда мошеннические действия совершаются путем сговора, когда речь идет о сложных мошеннических схемах, не оставляющих документальных свидетельств, а также когда возникают существенные трудности в плане выявления мошеннических действий и сбора доказательств, включая, в частности, крупные махинации с закупками, субсидиями и средствами, которые выплачиваются партнерам-исполнителям.

205. Несмотря на то, что организации системы Организации Объединенных Наций приняли политику в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, а также внедрили другие механизмы подачи жалоб в связи со случаями мошенничества, многие из опрошенных высказывали обеспокоенность по поводу их практической реализации. В качестве основных факторов, препятствующих надлежащему раскрытию информации о предполагаемых мошеннических действиях, упоминалось наличие слишком многих инстанций, куда можно обратиться с подобной информацией, а также фрагментарность системы подачи жалоб. Кроме того, подчеркивалось, что сторонние организации, в том числе поставщики, партнеры-исполнители и бенефициары, могут не располагать информацией и доступом к «горячим линиям» для лиц, совершающих служебные разоблачения, и другим каналам передачи соответствующих сообщений.

A. Политика в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения

206. В соответствии со стандартами поведения для международной гражданской службы, принятыми КМГС, обязанность сообщать о случаях мошенничества и процесс подачи таких сообщений должны быть четко отражены в текстах соответствующих политических документов:

«Международные гражданские служащие обязаны доводить информацию о любых нарушениях положений и правил организации до сведения должностных лиц или структур своих организаций, которые отвечают за принятие надлежащих мер, и сотрудничать в проведении должным образом санкционированных ревизий и расследований. Международный гражданский служащий, который добросовестно сообщает о таком

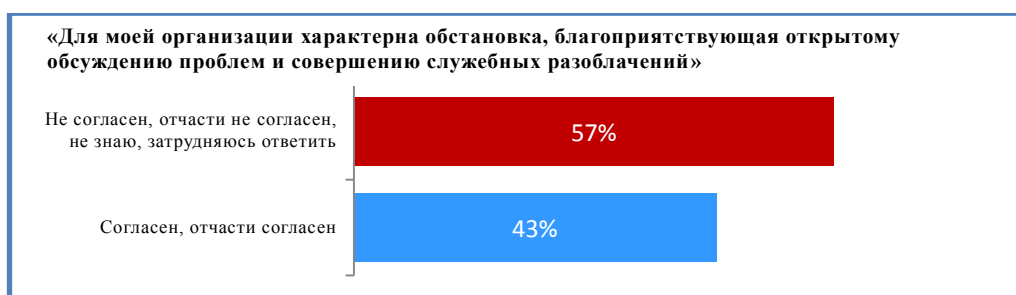
¹¹¹ ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (2014), p. 4.

нарушении или который сотрудничает в проведении ревизии или расследования, имеет право на защиту от преследования за такие действия»¹¹².

207. В своем большинстве организации системы Организации Объединенных Наций приняли положения, касающиеся служебных разоблачений и «обязанности сообщать» о случаях мошенничества и других служебных нарушениях, которые соответствуют Стандартам КМГС; большинство организаций пошло еще дальше, приняв конкретную политику защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, от преследований¹¹³. Вместе с тем результаты проведенных собеседований и обследования ОИГ свидетельствуют о том, что не все сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций полностью осведомлены о политике своих организаций в данной области, а также об «обязанности сообщать», предусмотренной стандартами КМГС. В действительности более половины сотрудников, опрошенных в ходе обследования ОИГ по проблеме мошенничества, не считают, что в их организациях сложилась обстановка, реально благоприятствующая сообщению о незаконных действиях и совершению служебных разоблачений (см. диаграмму 5).

Диаграмма 5

Обстановка, благоприятствующая совершению служебных разоблачений



Источник: Обследование ОИГ по проблеме мошенничества.

208. Изучение соответствующей литературы и данные, предоставленные профессиональными организациями, свидетельствуют о формирующемся консенсусе по вопросу об образцах надлежащей практики, касающихся политики в отношении лиц, которые совершают служебные разоблачения. Неполный перечень таких видов практики приводится во врезке 4 ниже.

¹¹² Доклад Комиссии по международной гражданской службе (A/67/30), приложение IV, пункт 20.

¹¹³ Недавними примерами действий, касающихся служебных разоблачений, стало обновление соответствующей политики ВОЗ, проведенное в 2015 году, а также предложения Бюро по вопросам этики в отношении внесения изменений в бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/2015/21 о защите от преследований лиц, совершающих служебные разоблачения. См. также доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (A/70/361), пункт 20.

Врезка 4**Образцы надлежащей практики в политике в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения (неполный перечень)**

- **Четкие, документально зафиксированные положения:** ясные и доступные для понимания формулировки положений о лицах, совершающих служебные разоблачения
- **Широкое распространение:** обеспечение беспрепятственного доступа к соответствующим документам и их широкая популяризация
- **Всесторонний охват определения лиц, совершающих служебные разоблачения:** охват должен быть максимально широким (штатные сотрудники, стажеры, добровольцы, сотрудники сторонних организаций, бенефициары и т.п.)
- **Широкий перечень видов разоблачений:** сообщения могут касаться мошенничества и других видов служебных нарушений, а также содержать любую другую информацию, раскрытие которой служит общественным интересам¹¹⁴
- **Четкое распределение функций и обязанностей:** четкое определение порядка действий всех соответствующих сторон после поступления сообщения
- **Положения, касающиеся процесса подачи сообщений:** четко сформулированное описание процесса подачи сообщения с пошаговыми инструкциями
- **Допустимость подачи анонимных сообщений:** необходимо разрешить подачу анонимных сообщений, одновременно с этим предусмотрев реальные гарантии защиты конфиденциальности лиц, совершающих служебные разоблачения, если от них поступает такая просьба
- **Положения, касающиеся защиты от преследований**

Источник: ОИГ, 2015 год, на основе обзора литературы.

209. Наличие четко сформулированной политики в отношении анонимных и конфиденциальных сообщений о мошенничестве и других видах служебных нарушений считается хорошо зарекомендовавшей себя практикой во всем международном сообществе, а также в организациях частного и государственного секторов. В ходе обзора выяснилось, что право на подачу анонимных сообщений, а также на защиту конфиденциальности лиц, совершающих служебные разоблачения, в том случае, если они решают предать гласности имеющуюся у них информацию, занимает высокое место на шкале приоритетов лиц, опрошенных в ходе обследования ОИГ по проблеме мошенничества, а также сотрудников, с которыми были проведены собеседования в ходе подготовки настоящего доклада. Несмотря на то, что защита анонимности поощряется в большинстве документов, в которых формулируется соответствующая политика

¹¹⁴ См. также комментарий в UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (2015): «В ситуациях, связанных с юридическими и политическими вопросами, понятие «общественных интересов» позволяет судьям и лицам, ответственным за разработку политики, принимать во внимание соответствующие интересы, которые не обязательно затрагиваются в рамках конкретного дела или вопроса, находящегося на их рассмотрении. Такой гибкий подход применяется намеренно и имеет своей целью учет новых или дополнительных факторов, затрагивающих общественные интересы, в контексте каждой ситуации».

организаций системы Организации Объединенных Наций, следует отметить, что потребности, связанные с необходимостью соблюдения должных правовых процедур, в некоторых случаях могут отодвинуть стремление сохранить анонимность на второй план. Лица, обвиняемые в совершении служебных нарушений, также имеют право на должные процедурные гарантии и защиту. Обвиняемым должна быть предоставлена надлежащая возможность оспорить показания против них в рамках рассмотрения их дел в административном, дисциплинарном или судебном порядке. В некоторых случаях речь может идти и о показаниях лиц, совершающих служебные разоблачения, которые в этой связи могут быть либо прямо, либо косвенно идентифицированы как источник первоначальной жалобы. Свое мнение по данному вопросу высказал Административный трибунал Организации Объединенных Наций¹¹⁵. Невзирая на вышесказанное, следует уважительно относиться к желанию лиц, совершающих служебные разоблачения, сохранить свою анонимность, а информация об их личности должна раскрываться лишь в исключительных случаях, а также с согласия таких лиц.

210. Без ущерба для прав лиц, обвиняемых в совершении служебных нарушений, на соблюдение должных правовых процедур рекомендуется внедрять имеющиеся образцы надлежащей практики в целях обеспечения анонимности или конфиденциальности лиц, совершающих служебные разоблачения. Результаты обследования по проблеме мошенничества, а также многочисленных собеседований свидетельствуют о том, что предстоит сделать еще очень многое для укрепления существующей политики, процедур и практики в данной области.

211. Помимо вопроса о наличии в той или иной организации практики приема анонимных сообщений существует и вопрос о том, рассматриваются ли анонимные сообщения в том же порядке, что и сообщения, полученные из идентифицировавших себя источников. Дискриминационное обращение с анонимными сообщениями может приводить к существенному риску того, что о серьезных служебных нарушениях не будет сообщаться вообще. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций (ИМО, МОТ, МСЭ и ЮНЭЙДС) не предусматривают возможности анонимного обращения на свои «горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения. Таким организациям рекомендуется рассмотреть возможность создания благоприятных условий для подачи анонимных сообщений, а также внедрить механизмы защиты анонимности и конфиденциальности лиц, совершающих служебные расследования.

¹¹⁵ Административный трибунал Организации Объединенных Наций: «Очевидно, что имеют место случаи, когда обвиняемому крайне необходимо знать источник обвинений в свой адрес, с тем чтобы иметь возможность поставить под сомнение честность, репутацию или надежность соответствующего свидетеля. Имеют место случаи, когда необходимо раскрыть личность того или иного свидетеля, с тем чтобы предоставить должные процедурные гарантии лицу, которое ссылается на наличие у него алиби или других подобных аргументов в свою защиту. В связи с такими случаями Трибунал считает, что права обвиняемого на справедливое разбирательство его дела имеют приоритет над правами лица, стремящегося обеспечить свою анонимность. В подобной ситуации рассмотрение дела не может продолжаться до тех пор, пока не будет раскрыта информация о личности источника обвинительных или свидетельских показаний» (Judgement No. 983, Idriss (AT/DEC/983)).

212. Еще одним ключевым аспектом эффективной политики в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, является распространение сферы ее охвата не только на штатных и иных сотрудников, а ее максимальное расширение в целях создания возможностей для подачи соответствующих сообщений и сторонними организациями, в том числе поставщиками и партнерами-исполнителями, а также стимулирования таких действий с их стороны. В большинстве случаев политика организаций системы Организации Объединенных Наций в данной сфере допускает принципиальную возможность подачи сообщений сторонними организациями. Вместе с тем организации системы Организации Объединенных Наций в своем большинстве не предпринимают активных шагов в целях ознакомления сторонних организаций с информацией об открытых ими «горячих линиях» для сообщений о служебных нарушениях, а также популяризации такой информации; они также не проявляют активного стремления стимулировать или поощрять сторонние организации к подаче таких сообщений, хотя такая практика и имеет ключевое значение для разоблачения сложных мошеннических схем, тайных договоренностей, а также случаев мошенничества в отдаленных местах, доступ к которым может быть затруднен по сообщениям, связанным с мерами защиты и безопасности.

213. **Не все организации системы Организации Объединенных Наций размещают информацию о действующих в них положениях в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, на своих веб-сайтах, доступных внешним пользователям. Образцом надлежащей практики, применяемой другими многосторонними учреждениями (например, Всемирным банком), является размещение информации о механизмах подачи сообщений, связанных со служебными нарушениями, на веб-сайтах, доступных внешним пользователям, а также конкретное обращение к сторонним организациям с призывом подавать такие сообщения.**

214. Еще одним образцом надлежащей практики является включение в контракты и юридические соглашения положений о распространении обязательства сообщать о случаях мошенничества и других служебных нарушений на сотрудников, работающих по контрактам, добровольцев Организации Объединенных Наций, стажеров и других лиц, работающих на внештатной основе, а также на поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей.

215. В дополнение к «обязанности сообщать» некоторые организации частного и государственного секторов поощряют лиц, располагающих информацией о служебных нарушениях, раскрывать такую информацию путем внедрения мер стимулирования или вознаграждения. Такие меры стимулирования могут включать в себя как материальные (например, повышение по службе в пределах одной категории), так и нематериальные (такие, как публичная благодарность) формы поощрения, а также другие преимущества; кроме того, предусматриваются льготы в случаях саморазоблачений, включая, например, смягчение наказания для тех сотрудников, которые сами сообщают о ранее совершенных ими нарушениях. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, ратифицированная подавляющим большинством государств – членом Организации Объединенных Наций, содержит ряд положений, которые направлены на поощрение лиц, которые являются или являлись участниками коррупционных действий, к раскрытию соответствующей информации; речь идет, в частности, о «смягчении наказания» (пункт 2 статьи 37) и «предоставлении иммунитета» (пункт 3 статьи 37). В рамках системы Организации Объединенных Наций некоторые из опрошенных указали, что меры стимулирования лиц, располагающих информацией о служебных нарушениях, к раскрытию такой информации

могут рассматриваться как противоречащие логике «обязанности сообщать». Несмотря на это, такие механизмы стимулирования, хотя они могут и не подходить для всех организаций, следует рассматривать в качестве одного из способов увеличить число служебных разоблачений, действуя с учетом конкретных сильных и слабых сторон стратегии противодействия мошенничеству в той или иной организации.

216. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

Рекомендация 11

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует провести обзор своей политики в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, в целях внедрения образцов надлежащей практики, и распространить обязанность сообщать о мошенничестве и прочих служебных нарушениях на сотрудников, работающих по контрактам, добровольцев Организации Объединенных Наций, стажеров и других лиц, работающих на внештатной основе, а также на сторонние организации, включая поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей.

В. «Горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения

217. «Горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения¹¹⁶, являются наиболее распространенным каналом, которым могут воспользоваться такие лица для сообщения сведений о мошенничестве или других видах нарушений. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции содержит положения о «горячих линиях» для лиц, совершающих служебные разоблачения, в соответствии с которыми государствам-членам, в частности, предлагается рассмотреть возможность «установления мер и систем, способствующих тому, чтобы публичные должностные лица сообщали соответствующим органам о коррупционных деяниях» (пункт 4 статьи 8), а также добиться того, «чтобы соответствующие органы по противодействию коррупции, о которых говорится в настоящей Конвенции, были известны населению» и обеспечить «доступ к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией» (пункт 2 статьи 13). Аналогичные принципы применяются и к организациям системы Организации Объединенных Наций»¹¹⁷.

¹¹⁶ Иногда их также называют «горячими линиями» для «разоблачителей» или «разгласителей».

¹¹⁷ UNODC «The Institutional Integrity Initiative», p. 60. См. также содержащуюся в документе A/70/361 рекомендацию Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение относительно «предоставления лицам, совершающим служебные разоблачения, эффективных и защищающих их интересы каналов передачи информации с целью способствовать принятию коррекционных мер» (пункт 64).

218. Обследованные организации системы Организации Объединенных Наций в своем большинстве внедрили официальные механизмы функционирования «горячих линий» для подачи жалоб в отношении предполагаемого мошенничества и других служебных нарушений. Вместе с тем в некоторых организациях, включая, в частности, ИМО, МОТ, МСЭ и ЮНЭЙДС, жалобы могут подаваться только лично, а также посредством обычной почты, электронной почты, факсимильной связи и по каналам подразделений по вопросам этики.

219. В большинстве организаций, открывших «горячие линии», их функционирование обеспечивается силами самих этих организаций. Ряд организаций (ПРООН, МАГАТЭ, ЮНВТО и ВПС) предпочел передать эти функции профессиональным внешним подрядчикам на контрактной основе.

220. Во врезке 5 представлены выработанные в рамках международного сообщества образцы надлежащей практики, которые служат в качестве ориентиров для эффективной организации функционирования «горячих линий» для лиц, совершающих служебные разоблачения.

Врезка 5

Образцы надлежащей практики в отношении «горячих линий» для лиц, совершающих служебные разоблачения (неполный перечень)

- **Доступность для третьих сторон:** доступность для подрядчиков, поставщиков, бенефициаров и других сторон
- **Доступность 24 часа в сутки/7 дней в неделю:** круглосуточная доступность
- **Бесплатные звонки:** доступность через телефонный номер бесплатного доступа/звонок, оплачиваемый вызываемым абонентом
- **Возможность разговора на нескольких языках:** возможность разговора на языках, которыми пользуются основные заинтересованные группы
- **Анонимность:** лица, совершающие служебные разоблачения, должны иметь возможность сохранить анонимность
- **Доступность по нескольким каналам:** возможность сообщать информацию по телефону, электронной почте, через веб-сайт и лично
- **Криптографическая защита информации, передаваемой по электронной почте или через веб-сайт:** сообщения, направляемые по электронной почте или через веб-сайт, должны шифроваться в целях обеспечения анонимности

Источник: Подборка ОИГ на основе информации об образцах надлежащей практики.

221. В рамках данного обзора ОИГ проанализировала работу существующих в организациях системы Организации Объединенных Наций «горячих линий» для лиц, совершающих служебные разоблачения, на предмет соответствия перечисленным выше параметрам. Практика большинства организаций преимущественно соответствует этим параметрам. Вместе с тем было отмечено, что в некоторых организациях звонки на «горячую линию» не являются бесплатными, при пользовании электронной почтой возникают проблемы, связанные с анонимностью, а в ряде других организаций возможность общения через «горячую линию», равно как и инструкции по пользованию ей, не предоставляются на нескольких языках.

222. Еще одним образцом надлежащей практики является наличие анонимного канала двусторонней связи для лиц, сообщающих о служебных нарушениях на конфиденциальной основе. Такой канал связи позволяет выполнить сразу две задачи: во-первых, дать следователям возможность выходить на связь с лицом, передавшим анонимную информацию, с целью задать ему те или иные вопросы после поступления первоначального сообщения, а во-вторых – информировать это лицо об итогах расследования, сохраняя при этом его анонимность. Так, например, Глобальный фонд предусмотрел для этой цели канал электронной связи с кодовым доступом, а ЮНЕСКО рекомендует тем лицам, сообщающим о нарушениях, которые желают сохранить свою анонимность, связываться с подразделением по проведению расследований, используя тот или иной бесплатный сервис интернет-почты¹¹⁸.

223. Некоторые из опрошенных указали на необходимость того, чтобы «горячие линии» также предлагали альтернативные возможности передачи информации на тот случай, если речь идет о нарушениях со стороны старших руководителей. Примером этого могло бы являться предоставление лицам, совершающим служебные разоблачения, возможности обращаться непосредственно в комитет по ревизии или пользоваться другими каналами связи по усмотрению соответствующей организации. Авторы настоящего доклада вновь подтверждают содержащуюся в одном из предыдущих докладов рекомендацию¹¹⁹ относительно того, чтобы дела, связанные с расследованиями в отношении исполнительных глав, на регулярной основе передавались на рассмотрение отдельного и независимого подразделения.

224. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется провести обзор механизмов функционирования своих «горячих линий» для лиц, совершающих служебные разоблачения, в целях отражения в них образцов надлежащей практики, перечисленных во врезке 5. Организациям, которые еще не открыли «горячие линии» для лиц, совершающих служебные разоблачения, рекомендуется делать это с учетом этих образцов.

225. В некоторых частях системы Организации Объединенных Наций в сферу охвата усилий по распространению и популяризации информации о существующих в организациях «горячих линиях» для лиц, совершающих служебные разоблачения, следует также включать бенефициаров, облегчая пользование этими линиями путем, в частности, предложения услуг на местных языках в случаях, когда речь идет о крупномасштабных операциях, предоставления возможностей для пользования бесплатными телефонными линиями или ящиками для жалоб, в том числе в лагерях беженцев, а также распространения информации о «горячих линиях» среди бенефициаров. Некоторые из этих мер были, в частности, реализованы в УВКБ, которое включает в брошюры, распространяемые среди бенефициаров, предупреждающую информацию о мошеннических действиях, которые могут быть связаны с оказанием услуг УВКБ, а также сообщает им о том, куда они могут пожаловаться в случаях предполагаемого мошенничества¹²⁰. Эти меры представляют собой эффективный и не связанный с

¹¹⁸ См. веб-сайт ЮНЕСКО: www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse/ (ссылка проверена 7 декабря 2015 года).

¹¹⁹ «Функция расследования в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/7), пункт 36.

¹²⁰ См., например, UNHCR, «Service Guide for Syrian Refugees valid as of January 2015».

большими затратами способ получения сведений и информации с мест относительно любых возможных мошеннических действий.

226. Некоторым организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется при необходимости предпринимать согласованные усилия по обеспечению доступности «горячих линий» для бенефициаров, а также для других партнеров, участвующих в реализации программ соответствующих организаций.

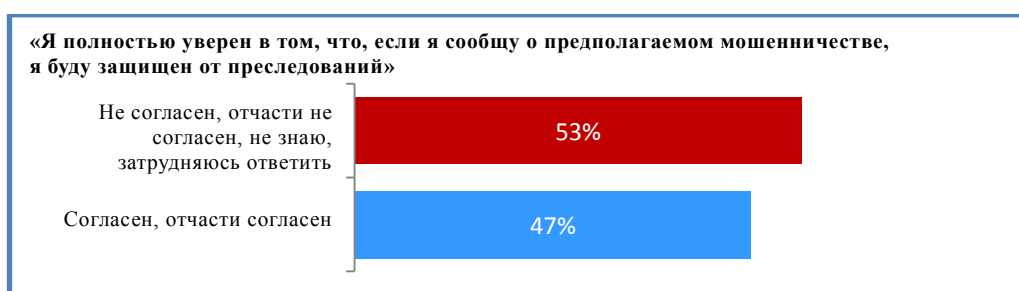
С. Защита от преследований

227. Защита лиц, совершающих служебные разоблачения, от преследований имеет ключевое значение для формирования и сохранения в долгосрочной перспективе уверенности, необходимой сотрудникам для того, чтобы сообщать о случаях мошенничества в соответствующие инстанции, а также создания и поддержания обстановки, благоприятствующей таким действиям. Для того чтобы стимулировать лиц, располагающих информацией о служебных нарушениях, к раскрытию такой информации организациям необходимо принять положения и процедуры, касающиеся рассмотрения жалоб в отношении преследований, а также урегулирования ситуаций, связанных с доказанными случаями преследований. Хотя политика организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, может включать в себя такие положения, ее успех зависит от того, насколько эффективно их будет удаваться претворить в жизнь, а также от степени доверия персонала в целом к политике защиты от преследований.

228. Как показывают результаты обследования ОИГ по проблеме мошенничества, более половины опрошенных не уверены в том, что они будут защищены от преследований в том случае, если они решат сообщить о мошеннических действиях. Полученные ответы дают представление о том, как много еще предстоит сделать для осведомления и информирования сотрудников о действующих в организациях механизмах, касающихся лиц, совершающих служебные расследования, и защиты от преследований.

Диаграмма 6

Защита от преследований



Источник: Обследование ОИГ по проблеме мошенничества.

229. В числе факторов, вызывающих серьезную обеспокоенность, участники собеседований также называли опасения преследований – как обоснованные, так и теоретические. Результаты обследований и докладов по вопросам добросовестности и этики, проведенных некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций в индивидуальном порядке, свидетельствуют о том, что, по мнению опрошенных сотрудников, вопросы, связанные с механиз-

мами передачи информации при совершении служебных разоблачений, а также с защитой от преследований, занимают заметное место в числе названных ими проблем. Так, например, в одной организации бюро по вопросам этики отмечало, что, хотя потенциальным подателям жалоб и было известно о соответствующей политике и механизмах, они не были готовы воспользоваться ими по причине опасений, связанных с преследованиями. Аналогичные по своему характеру ответы были получены и в ходе проведенного в той же организации в 2012 году всеобщего обследования сотрудников, результаты которого свидетельствовали об «опасениях, связанных с возможными преследованиями, а также о недостаточной уверенности в том, что лица, сообщающие о нарушениях, будут защищены от преследований; эти факторы могут в корне свести на нет готовность сотрудников к тому, чтобы раскрывать имеющуюся у них информацию и сообщать о служебных нарушениях». В другой организации отдел надзора и бюро по вопросам этики в своих докладах указали, что, «как свидетельствуют данные, полученные в ходе практикумов по расширению информированности о вопросах этики, сотрудников по-прежнему беспокоит возможность служебных преследований». Бюро по вопросам этики еще одной организации указывает, что, несмотря на наличие в этой организации конкретной политики защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, «сотрудники заявили о своих опасениях в плане раскрытия информации, а также об ощущении того, что такие действия могут оказаться тщетными». Наконец, еще в одной организации бюро по вопросам этики в своем докладе указало на необходимость «обратить внимание на растущее число запросов, которые направляются коллективно, от имени группы сотрудников, а также неизвестными или анонимными авторами».

230. В докладе одного из специальных докладчиков также был сделан вывод о том, что в существующих механизмах защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, имеются некоторые лазейки и изъятия в том, что касается сферы их охвата в организациях системы Организации Объединенных Наций¹²¹. Несмотря на благие намерения, которые легли в основу создания этих механизмов, во многих случаях они не являются реально независимыми и эффективными. Пока внутренние каналы передачи информации будут предполагать ее прохождение через руки многих представителей руководства организации, к ним не будет того доверия, которым пользуются механизмы независимого обзора¹²². Это может приводить к потенциальному возникновению сдерживающего эффекта, из-за которого лица, располагающие информацией о мошенничестве или предполагаемом мошенничестве, могут оказаться не столь склонны к раскрытию такой информации. Помимо этого, те, кто все же решается раскрыть имеющуюся у них информацию, могут столкнуться с преследованиями, от которых у них не будет надлежащей защиты.

231. Подразделения по вопросам этики во всех частях системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с проблемой «отсортровки» дел, которые действительно относятся к сфере их ведения, от конфликтных рабочих ситуаций и от проблем, связанных с выполнением служебных обязанностей. Кроме того, некоторые из опрошенных указали, что иногда недостоверные заявления о преследованиях в свой адрес используются сотрудниками для того, чтобы продлить срок своего пребывания в должности. За 10 лет своего существования (2006–2015 годы) Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики

¹²¹ См. доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (A/70/361), пункты 51–69.

¹²² Там же, пункт 55.

вынесло лишь четыре окончательных решения, подтвердивших факт преследований (этим решениям предшествовали проведенные ОИГ проверки доказательной базы и последующие расследования)¹²³. По данным Бюро Секретариата по вопросам этики, политика защиты от преследований зачастую «используется в качестве инструмента выдвижения претензий работодателю и разрешения трудовых конфликтов»¹²⁴; аналогичный опыт имеется и у других подразделений по вопросам этики в системе Организации Объединенных Наций. На момент подготовки настоящего доклада Секретариат проводил обзор своей политики в области борьбы с мошенничеством, стремясь привести ее в соответствие с формирующимися глобальными образцами надлежащей практики и сосредоточиться на защите лиц, совершающих служебные разоблачения, которые представили информацию о служебных нарушениях, повлекших за собой значительный ущерб для интересов, деятельности и управленческой практики Организации, или оказали содействие в расследовании таких нарушений. Ожидается, что новая политика позволит ограничить число сообщений, не имеющих отношения к делу.

232. Как было указано выше, согласно требованиям надлежащей практики для того, чтобы наполнить реальным смыслом положения о защите анонимности и конфиденциальности лиц, совершающих служебные разоблачения, необходимо обеспечить тщательность в обращении с информацией, поступающей от таких лиц, а также предусмотреть ряд гарантий. В рамках системы Организации Объединенных Наций такие меры включают в себя: выделение помещений для подразделения, занимающегося рассмотрением сообщений от лиц, совершающих служебные разоблачения; специальные ограничения доступа к документации (запирающиеся шкафы и т.п.), включая особые правила для электронных документов (в том числе, например, использование отдельных серверов или электронных шлюзов безопасности). Правила безопасности необходимо соблюдать всем лицам, имеющим доступ к конфиденциальной информации. Требование в отношении конфиденциальности информации должно распространяться не только на сотрудников, которые занимаются рассмотрением дел, связанных со служебными разоблачениями, но и на других лиц, имеющих доступ к сведениям закрытого характера, включая персонал, занимающийся вопросами информационных технологий, свидетелей и т.д.¹²⁵.

233. Принятие временных мер защиты – т.е. мер, направленных на временное недопущение дальнейшего вреда, – в отношении лиц, сообщающих о нарушениях, которые опасаются преследований, является хорошо зарекомендовавшей себя практикой, применяемой Секретариатом Организации Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, ЮНВТО, ЮНЕСКО, ФАО, ВПП и ВОЗ. Такие меры могут включать в себя перевод на работу в другой департамент или под начало другого руководителя. Некоторые из опрошенных указали, что принятие временных мер защиты на практике сталкивается с серьезными административными проблемами, которые руководству необходимо срочно решить для того, чтобы обеспечить эффективное претворение в жизнь политики противодействия мошенничеству. Некоторые из опрошенных также настаивали на том, что временные меры защиты следует применять исключительно с согласия лица, совершающего служебное разоблачение, с тем чтобы они не использовались в качестве способа скрытых преследований.

¹²³ Доклады о деятельности Бюро по вопросам этики, A/66/319, A/67/306, A/68/348, A/69/332 и A/70/307.

¹²⁴ Бюро по вопросам этики Секретариата Организации Объединенных Наций, 2015 год.

¹²⁵ См. также раздел А настоящей главы.

234. Несмотря на то, что организации в своем большинстве ввели в действие меры по защите штатных сотрудников, такие меры не всегда распространяются на лиц, которые сотрудничают с организациями системы Организации Объединенных Наций, не входя при этом в их штат, включая, например, консультантов, лиц, с которыми заключаются специальные соглашения об оказании услуг, добровольцев Организации Объединенных Наций, стажеров и прикомандированных работников. В ряде организаций действуют конкретные правила, предусматривающие принципиальную возможность распространения мер защиты от преследований на внештатных сотрудников, заключивших контракты с этими организациями. Так, например, ПРООН, ВОЗ, ЮНЕСКО, ИМО и БАПОР в рамках своей политики, направленной на защиту от преследований, прямо распространяют ее на сотрудников, не входящих в штат, включая, в частности, добровольцев, стажеров, лиц, работающих по контрактам, и консультантов. Секретариат Организации Объединенных Наций в своей политике (ST/SGB/2005/21) конкретно предусматривает распространение мер по защите от преследований не только на штатных сотрудников, которые сообщают о служебных нарушениях или совершают иные действия, подпадающие под меры защиты в рамках этой политики, но и на некоторые категории сотрудников, не входящих в штат, включая стажеров и добровольцев Организации Объединенных Наций.

235. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется распространять сферу действия соответствующих мер, направленных на защиту тех лиц, которые совершают служебные разоблачения, и применять эти меры не только в отношении штатных сотрудников, но и в отношении различных категорий работников, не входящих в штат, включая лиц, с которыми заключены контракты на оказание услуг, добровольцев и стажеров, при наличии с ними договорных отношений.

236. Во многих механизмах защиты от преследований, действующих в обследованных организациях системы Организации Объединенных Наций, отсутствуют положения, направленные на урегулирование конфликтов интересов, возникающих в тех случаях, когда предполагаемые нарушения были совершены либо подразделением по вопросам этики, либо службой расследований. Например, в 2010–2011 годах Бюро по вопросам этики Секретариата Организации Объединенных Наций столкнулось со случаем подтвержденных преследований со стороны службы расследований; эта ситуация была урегулирована на основе принятия разовых мер путем создания альтернативной группы по проведению расследования. Некоторые организации приняли меры в целях решения данного вопроса, предусмотрев в рамках своей политики положение о том, что в случаях потенциального возникновения конфликта интересов руководитель подразделения по вопросам этики может передавать функции по проведению обзора альтернативному органу соответствующей специализации.

237. Некоторые международные органы разработали политику, которая считается позитивным примером в плане защиты лиц, совершающих служебные разоблачения, от преследований¹²⁶. Несмотря на то, что организации системы Ор-

¹²⁶ UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*; Transparency International, *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption* (2013); OECD, *Whistleblower Protection: Encouraging Reporting* (2012); Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the Protection of whistleblowers; G20, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for*

ганизации Объединенных Наций уже следуют некоторым из этих примеров, необходимо провести тщательный обзор соответствующей политики, с тем чтобы решить вопрос о целесообразности и путях их приспособления к текущим условиям деятельности и потребностям каждой организации. Например, хорошо зарекомендовала себя практика максимального расширения сферы охвата политики в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, в том числе применительно к «побочным преследованиям», которые касаются лиц, подозреваемых в совершении таких разоблачений. Политика, соответствующая образцам надлежащей практики, также предполагает наличие гарантий конфиденциальности информации о лицах, совершающих служебные разоблачения, возлагает «бремя доказывания» в плане оценки возможных преследований на работодателя (после того, как был установлен факт наличия достаточной доказательной базы), а также обеспечивает доступ к официальной системе правосудия. Кроме того, такая политика предусматривает предоставление лицам, сообщившим о нарушениях, информации об итогах рассмотрения их сообщений, а также содержит положения о конкретных видах наказания и/или дисциплинарного взыскания, которые должны применяться к тем, кто осуществляет преследования.

D. Дублирующие друг друга каналы передачи сообщений: централизованные и децентрализованные механизмы приема жалоб

238. В ходе обзора выяснилось, что организации применяют различные подходы к таким вопросам, как процесс приема жалоб, проведение предварительной оценки сообщений о мошенничестве и других видах служебных нарушений, анализ достаточности доказательной базы в отношении предполагаемых случаев преследований, а также поручение функций по проведению расследований тому или иному подразделению. В некоторых организациях основную ответственность за прием жалоб в отношении мошеннических действий, обеспечение функционирования «горячей линии» и последующее проведение расследований несут службы расследований (или надзорные подразделения). Вместе с тем в большинстве организаций сообщения о предполагаемых мошеннических действиях (и о других видах служебных нарушений) могут передаваться по нескольким различным каналам, в том числе через непосредственное начальство и высшее руководство, отделы людских ресурсов, бюро по вопросам этики, исполнительных глав и т.д.

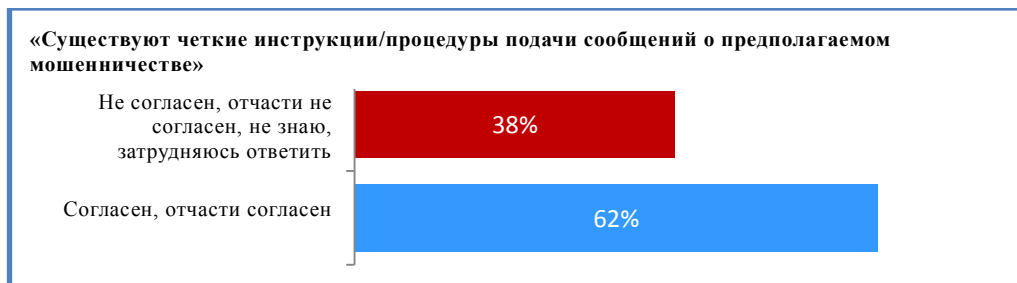
239. Существование различных каналов передачи сообщений о мошенничестве и других служебных нарушениях приводит к отсутствию ясности в отношении того, как они соотносятся друг с другом, какие виды жалоб уполномочено принимать то или иное подразделение и каким образом следует перенаправлять полученные сообщения из одних подразделений другим и/или сообщать заинтересованным сторонам о предпринятых действиях. Помимо этого, во многих случаях отсутствуют четко сформулированные и официально закрепленные правила проведения первичных расследований и оценки обвинений, а также предварительной экспертизы. В ходе обследования ОИГ по проблеме мошенничества почти 40% опрошенных заявили, что «инструкции и процедуры, регламентирующие порядок подачи сообщений о предполагаемых случаях мошенни-

Legislation (2011); U4 Anti-Corruption Resource Centre (2008), «Making whistleblower protection work: elements of an effective approach»; A/70/361.

чества» либо являются расплывчатыми, либо отсутствуют вообще (см. диаграмму 7 ниже).

Диаграмма 7

Подача сообщений о мошенничестве



Источник: Обследование ОИГ по проблеме мошенничества.

240. Отсутствие ясности в вопросе о том, каким образом следует подавать жалобы на мошеннические действия, опасения преследований и недоверие к предусмотренным в данной связи процедурам могут воспрепятствовать и помешать лицам, располагающим информацией о служебных нарушениях, передать такую информацию в соответствующие инстанции, тем самым способствуя сокрытию сведений о мошеннических действиях. В общей сложности 47% опрошенных в ходе обследования ОИГ по проблеме мошенничества назвали эти три фактора в качестве основных причин, препятствующих передаче ими информации о мошенничестве в вышестоящие инстанции. Помимо создания путаницы, дублирующие друг друга каналы передачи информации могут также приводить к принятию ошибочных решений и задержкам; примером этого могут, в частности, служить ситуации, при которых сообщения о мошеннических действиях направляются не в то подразделение, куда они должны направляться. Кроме того, отсутствие единого подразделения, ответственного за прием жалоб на мошеннические действия, также приводит к отсутствию последовательности в проведении первичной оценки таких жалоб¹²⁷. Многие из опрошенных признали, что четкие процедуры информирования служб расследований о поступивших жалобах и результатах предварительной проверки/оценки позволили бы организациям внести ясность в вопросы о том, с какого рода жалобами приходится иметь дело той или иной организации (включая жалобы в отношении мошеннических действий) и каков порядок рассмотрения таких жалоб.

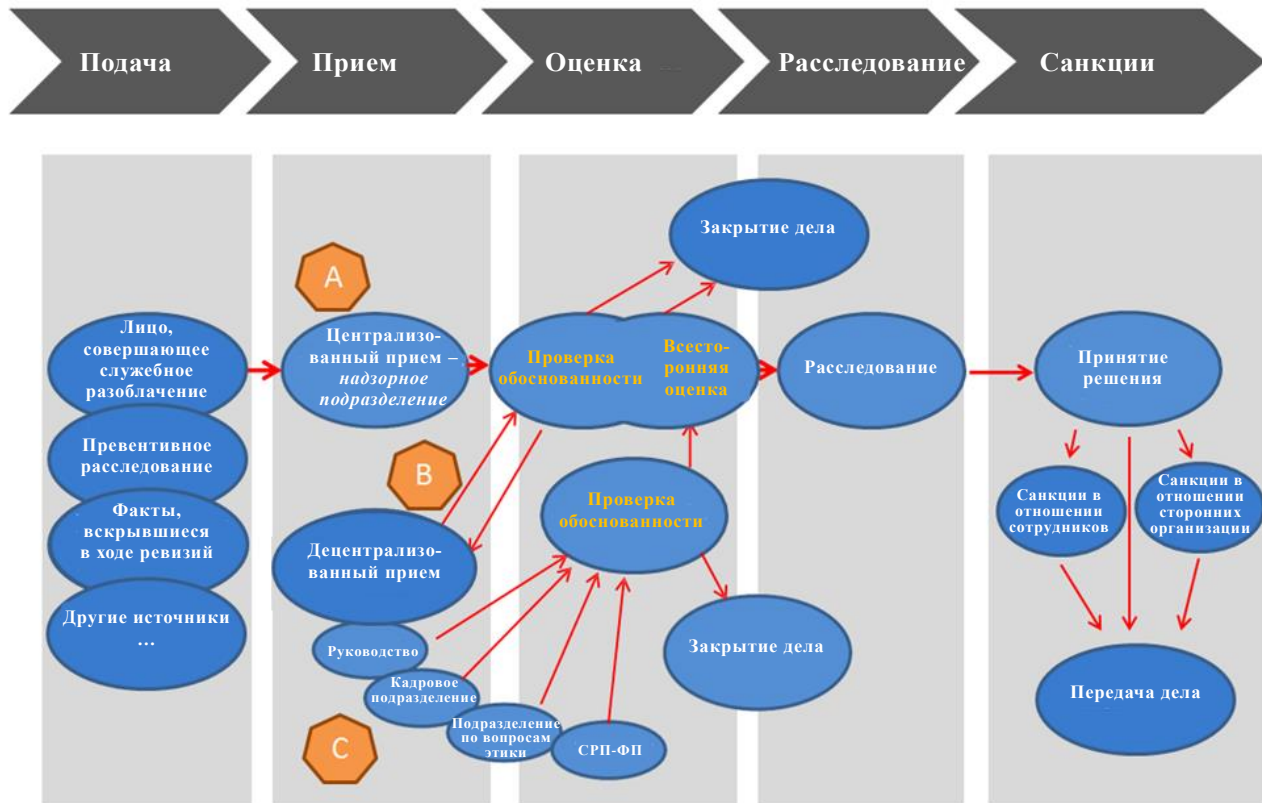
241. Как показано на диаграмме 8 ниже, организации, обследованные в ходе подготовки настоящего доклада, попадают в данном вопросе в одну из двух широких категорий (организации с централизованным и децентрализованным порядком приема жалоб). В некоторых организациях предусмотрен централизованный механизм приема жалоб, ведущую роль в котором, как правило, выполняет надзорное подразделение (или служба расследований), проводящее первичную оценку всех поступающих сообщений на предмет наличия достаточных доказательств, а затем, если это оправдано, либо проводит полноценное расследование, либо передает дело на рассмотрение другого компетентного подразделения. В других организациях этот механизм является децентрализованным, вследствие чего сообщения и жалобы могут приниматься несколькими разными подразделениями, которые, в свою очередь, передают эти дела соответствующим

¹²⁷ A/69/5 (том I), пункт 145.

шему надзорному подразделению или же проводят их предварительную оценку на предмет наличия достаточных доказательств своими силами, передавая их в надзорное подразделение по мере необходимости.

Диаграмма 8

Порядок подачи сообщений о мошенничестве



Источник: ОИГ, 2015 год.

242. **Централизованный механизм приема всех жалоб (обозначен на диаграмме 8 буквой «А»)** подразделением внутреннего надзора (или службой расследований) представляет собой подход, принятый на вооружение некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций в целях решения данного вопроса (включая, например, ИМО, ЮНФПА, ВОЗ и УВКБ). Преимуществом централизованного механизма приема жалоб является возможность составить «полную картину» происходящего, поскольку он позволяет упорядоченно и последовательно проводить обзор и предварительную оценку всех сообщений и жалоб силами одного подразделения, применяя одни и те же процедуры в отношении всей поступающей информации. При этом он также позволяет определять первоочередность дел, а также обеспечивает возможность для эффективного и оптимального использования ограниченных ресурсов, выделяемых на цели проведения дальнейших расследований с преимущественным применением такого подхода к рассмотрению и расследованию сообщений о мошеннических действиях, который основан на оценке рисков. Он также способствует предотвращению возможных конфликтов интересов, поскольку ответственность за проведение предварительной оценки и принятие решения о необходимости расследования ложится не на подразделение, имеющее непосредственное отношение к предмету сообщения, а на независимое подразделе-

ние. Кроме того, централизация приема жалоб способствует обеспечению полноты информации о мошенничестве и предполагаемом мошенничестве, предоставляемой внешним ревизорам¹²⁸.

243. Вместе с тем следует отметить, что, хотя в рамках централизованной системы подачи жалоб ответственность за процесс приема сообщений через «горячую линию» и принятие последующих мер возлагается на службу расследований, прием жалоб, касающихся защиты от преследований (см. раздел D ниже), в порядке обеспечения сбалансированности системы поручается подразделению по вопросам этики, которое проводит их предварительную оценку на предмет достаточности доказательств, а затем направляет их в службу расследований. После завершения расследования подразделение по вопросам этики проводит обзор соответствующего доклада и выносит высшему руководству рекомендацию относительно надлежащих решений/мер, которые необходимо принять. В БАПОР и ИМО бюро по вопросам этики и служба расследований входят в состав одного и того же департамента. Этим организациям желательно было бы разделить два этих подразделения, с тем чтобы избегать любых потенциальных конфликтов интересов. В некоторых организациях, включая, например, ПРООН и ЮНФПА, основная ответственность за прием жалоб возложена на надзорные подразделения, которые также обеспечивают функционирование «горячей линии» для сообщений о мошенничестве и других служебных нарушениях, но при этом при бюро по вопросам этики также действует телефонная линия помощи по вопросам этического характера, что отражает понимание этими организациями необходимости того, чтобы бюро по вопросам этики предоставляли сотрудникам консультативную помощь по этическим вопросам, а также выступали в качестве координационных центров по решению этических проблем, которые возникают в процессе работы. Аналогичным образом, в Секретариате Организации Объединенных Наций в рамках бюро по вопросам этики действует телефонная линия помощи, через которую сотрудники могут получить конфиденциальные консультации по этическим вопросам.

244. Недостатком централизованного механизма приема жалоб является то, что в организациях, ресурсы которых ограничены, он может приводить к перегрузке системы по причине поступления в основное подразделение, несущее ответственность за данную область, слишком большого количества сообщений, не имеющих отношения к его прямым функциям, которые приходится перенаправлять в другие подразделения. Так, например, в ходе собеседований было упомянуто, что значительное число звонков, которые поступают на «горячую линию» УВКБ для лиц, совершающих служебные разоблачения, связаны с проблемами защиты беженцев и не имеют отношения к служебным нарушениям и/или мошенничеству.

245. **Децентрализованный механизм приема жалоб (обозначен на диаграмме 8 буквами «В» и «С»)** предусматривает возможность приема жалоб различными инстанциями и требует очень четкого определения и разделения на категории различных видов служебных нарушений. В рамках данной системы лица, намеревающиеся совершить служебное разоблачение, должны четко понимать разницу между различными категориями служебных нарушений, с тем чтобы направить свое сообщение по нужным каналам. Такие децентрализованные механизмы чаще встречаются в организациях, для которых в целом характерна ярко выраженная децентрализованная структура, отличающаяся наличием

¹²⁸ См. также A/70/284, пункт 89 (касательно Секретариата Организации Объединенных Наций).

ем большого числа региональных и страновых отделений. Как правило, сообщения о возможных мошеннических действиях доводятся до сведения непосредственного начальства, которое, в свою очередь, передает дело на рассмотрение руководителя отделения или представителя. Затем, в зависимости от результатов первичной оценки, сообщение может быть перенаправлено в штаб-квартиру; в противном случае вопрос может быть рассмотрен и решен на страновом или региональном уровнях. В некоторых организациях на местах имеются подразделения, уполномоченные самостоятельно принимать к рассмотрению и разрешать вопросы дисциплинарного характера, включая, в частности, и вопросы, касающиеся сообщений о предполагаемом мошенничестве.

246. В Секретариате Организации Объединенных Наций существует две категории дел, в отношении которых проводятся расследования; категория I включает в себя случаи серьезного мошенничества, служебные проступки, правонарушения и т.д., а категория II – вопросы личного характера, инциденты, связанные с нарушением правил дорожного движения, мелкие кражи, конфликты между сотрудниками и т.д. Дела, подпадающие под категорию I, как правило, рассматриваются УСВН, а дела категории II – другими инстанциями, включая УЛР, руководителей отделов, а также подразделения, занимающиеся вопросами поведения и дисциплины (в том числе в составе Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки). Как указывал НККР и как вновь подтвердил данный обзор, такие различия не всегда бывают достаточно четкими, в связи с чем имели место случаи, когда дела возвращались на рассмотрение руководства, тогда как их следовало рассматривать УСВН, и наоборот¹²⁹. Кроме того, представляется, что в настоящее время в Секретариате отсутствует какое-либо подразделение или инстанция, которые отслеживали бы все расследования, проводимые в рамках Секретариата. Хотя представляется, что такие функции возложены на УСВН, с учетом того факта, что не все дела бывают связаны с расследованиями, инициируемыми или рекомендуемыми УСВН, сохраняется необходимость по меньшей мере отслеживать статистические данные по всем проводимым расследованиям и рекомендациям в отношении принятия дисциплинарных мер¹³⁰. Собеседования, проведенные в ходе настоящего обзора, свидетельствуют о том, что другие организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с аналогичными проблемами.

247. Наконец, следует отметить, что полностью децентрализованный механизм приема жалоб в сочетании с необходимостью проводить первичные оценки доказательной базы на уровне нижних звеньев системы может способствовать снижению нагрузки, ложащейся на надзорные подразделения, но при этом имеет ряд недостатков. В их число входят потенциальные конфликты интересов между различными подразделениями, ведущими децентрализованный прием жалоб, отсутствие централизованной базы данных с информацией о распространенности мошенничества и соответствующих тенденциях в рамках всей организации, а также недостаточное документальное сопровождение рассматриваемых дел. В своей совокупности эти факторы могут обуславливать непригодность для некоторых организаций децентрализованного механизма приема жалоб с проведением первичных оценок доказательной базы подразделениями нижнего уровня.

¹²⁹ «Деятельность Независимого консультативного комитета по ревизии за период с 1 августа 2013 года по 31 июля 2014 года» (A/69/304), пункт 69.

¹³⁰ См. A/70/5 (том I) и Corr. 1, пункт 103.

248. Кроме того, следует отметить, что в некоторых организациях сообщения о мошенничестве (и других служебных нарушениях) рассматриваются специальными группами/комитетами на различных организационных уровнях. Так, например, в рамках Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), которая придерживается правил и положений, действующих в Организации Объединенных Наций, обзор и рассмотрение поступивших жалоб проводятся на внутриорганизационной основе, после чего принимается решение относительно целесообразности дальнейшего расследования. Если принимается решение о том, что дело связано со значительными рисками и требует дальнейшего расследования, оно передается на рассмотрение УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций. Если же дело, по мнению ЮНЕП, не связано со значительными рисками, она создает специальную группу для расследования вопроса. Аналогичным образом, когда сотрудник ЮНЕП передает сообщение о служебном нарушении непосредственно в УСВН, последнее принимает решение о необходимости проведения расследования; в случае, если принимается решение о том, что дело не связано со значительными рисками, то оно передается обратно в ЮНЕП для проведения расследования специальной группой. Аналогичной практики придерживается и ООН-Хабитат.

249. Вне зависимости от того, какая именно конкретная модель была внедрена той или иной организацией, по итогам обзора выявилась настоятельная потребность в централизованном подразделении, которое отвечало бы за прием, рассмотрение и расследование жалоб, а также выполняло бы функции надежного хранилища информации о правонарушениях, связанных с мошенничеством. В данной связи получила широкое распространение практика возлагать на службу расследований главную ответственность за прием жалоб и хранение информации о делах, связанных с мошенничеством, в том числе о сообщениях, полученных по различным каналам, и об итогах предварительных оценок, а также за принятие решений о целесообразности (или нецелесообразности) проведения официальных расследований. Предполагается, что служба расследований несет ответственность за качество процесса предварительной оценки, а также за оказание руководству содействия в принятии последующих мер и мер по ликвидации последствий случившегося, включая меры дисциплинарного характера, санкции, административные/управленческие рекомендации и передачу дел национальным правоохранительным органам. Механизм централизованного приема всех жалоб в связи с мошенничеством и другими видами служебных нарушений рассматривается как хорошо зарекомендовавшая себя практика, и, как указывала КРООН¹³¹ и подчеркивал НККР¹³², для некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций он является оптимальным.

250. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

¹³¹ Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2013 года, и доклад Комиссии ревизоров, A/69/5 (том I), пункт 148.

¹³² A/70/284, пункт 89.

Рекомендация 12

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует внедрить в своих организациях передовой опыт, касающийся создания централизованного механизма приема всех жалоб в связи со случаями мошенничества. Тем временем организации, в которых действуют децентрализованные механизмы приема жалоб, должны принять безотлагательные меры для того, чтобы: а) обязать те подразделения, которые являются частью этих децентрализованных механизмов, сообщать в один из центральных органов управления обо всех полученных жалобах, текущих делах, расследуемых в настоящее время, и уже закрытых делах с указанием принятых в связи с ними мер; и б) разработать официальные процедуры и руководящие указания в отношении приема жалоб, включая четкие критерии их предварительной оценки, наличие конкретного должностного лица, подразделения или инстанции, уполномоченных проводить такую оценку, порядок, которому надлежит следовать, а также механизмы информирования о результатах предварительной оценки.

IX. Расследования (основополагающий компонент 6)

251. Проведение расследований является ключевым фактором эффективности программ противодействия мошенничеству и имеет жизненно важное значение для результативности мер по борьбе с ним. Они необходимы не только как последующая (а в некоторых случаях – упреждающая) мера в процессе выявления мошенничества, но и как важный превентивный инструмент, удерживающий потенциальных мошенников от совершения мошеннических действий. Основной целью расследований по факту мошенничества является сбор доказательств, касающихся конкретных обвинений в мошенничестве, в целях выяснения обстоятельств дела, а также оказание руководству содействия в принятии решения относительно целесообразности тех или иных действий в том случае, если обвинения будут подтверждены в ходе профессионально проведенного расследования.

252. В рамках надзорных подразделений большинства организаций системы Организации Объединенных Наций действуют группы профессиональных следователей, тогда как более мелкие организации больше полагаются на опыт проведения расследований, имеющихся у их внутренних ревизоров, а также пользуются услугами внешних консультантов и передают дела на рассмотрение служб расследований других организаций системы Организации Объединенных Наций.

253. В нижеследующих разделах проводится выборочный обзор тех направлений деятельности в сфере проведения расследований, которые имеют отношение к обеспечению эффективности программ противодействия мошенничеству. Их следует изучать в сочетании с предыдущими докладами ОИГ, в которых подробно рассматривались вопросы проведения расследований (JIU/REP/2011/7 и JIU/REP/2000/9).

А. Своевременность и качество расследований, а также наличие возможностей для их проведения

254. Вопросы наличия ресурсов и возможностей для проведения расследований рассматривались в предыдущих докладах, а также в текущих обзорах, проводимых надзорными органами. В их число входят доклады ОИГ, НККР и КРООН, а также взаимные проверки, проводимые в некоторых организациях¹³³. Несмотря на то, что проблемы, стоящие перед службами расследований, по своим масштабам выходят за рамки настоящего обзора, ниже освещаются некоторые их аспекты, представляющие особый интерес с точки зрения темы мошенничества.

Своевременность расследований и наличие возможностей для их проведения

255. Некоторые из опрошенных, занимающие руководящие должности, а также обычные сотрудники придерживались мнения о том, что расследования в системе Организации Объединенных Наций продолжаются слишком долго. Сотрудники, проводящие расследования, сообщали, что сложные расследования по делам о мошенничестве, а именно такие расследования, которые бывают связаны с тайными договоренностями или мошенническими действиями сто-

¹³³ См., например, JIU/REP/2000/9, пункты 55–70; А/70/284, пункты 63–66.

ронных организаций, могут продолжаться в среднем 12–18 месяцев¹³⁴, а иногда и дольше. Кроме того, проведение расследования – это всего лишь первый шаг, после которого, если дело будет сочтено доказанным, отчет о расследовании поступает на рассмотрение руководства, которое принимает решение о дисциплинарных и других коррекционных мерах. Этот процесс принятия руководством последующих мер длится в среднем 4–8 месяцев. Как правило, чем дольше продолжается расследование, тем сложнее становится обнаружить, собрать и систематизировать необходимые доказательства.

256. В тех случаях, когда сотрудник подает апелляцию в отношении решений и мер дисциплинарного характера, рассмотрение такой апелляции трибуналами системы Объединенных Наций¹³⁵ в рамках процесса внутриорганизационного отправления правосудия может длиться несколько месяцев.

257. Многие из опрошенных указали, что длительный и затяжной характер процесса, включающего в себя проведение расследования, этап последующего принятия дисциплинарных мер, а также рассмотрение дела трибуналами, способствует возникновению у лиц, совершающих мошеннические действия в системе Организации Объединенных Наций, ощущения собственной безнаказанности. В результате этого у потенциальных нарушителей не оказывается факторов, которые могли бы удержать их от совершения мошеннических действий, а сотрудники не проявляют готовности о них сообщать¹³⁶, поскольку считают (правильно или неправильно – другой вопрос), что организация не проявляет заинтересованности в принятии последующих мер, а нарушители смогут уйти от наказания даже в случае наличия достаточных доказательств их вины. Как видно из диаграммы 9, приводимой в главе X ниже, эти сведения согласуются с ответами, полученными в ходе обследования ОИГ по проблеме мошенничества. Результаты других похожих обследований, включая обследование по проблеме добросовестности персонала в Организации Объединенных Наций, которое было проведено Бюро по вопросам этики в 2014 году, указывают на наличие аналогичных представлений.

258. Настоящим вновь подтверждаются рекомендации различных надзорных органов¹³⁷ системы Организации Объединенных Наций в отношении того, что организациям следует в первоочередном порядке решить проблему, связанную с чрезмерной длительностью расследований.

259. Следует также обратить внимание на предложения ряда служб расследований, представители которых приняли участие в собеседованиях, в отношении выделения руководством, а также директивными и руководящими органами надлежащих средств для решения вопросов, связанных с проведением расследований, с учетом присущих различным организациям уровней рисков и угроз, связанных с мошенничеством (и другими видами служебных нарушений).

¹³⁴ См. A/69/304, пункт 53.

¹³⁵ Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций и Административный трибунал МОТ.

¹³⁶ См. также доклад Бюро по вопросам этики о деятельности Бюро по вопросам этики ПРООН в 2014 году (DP/2015/23), пункт 61.

¹³⁷ См., например, JIU/REP/2000/9, пункты 55–70; A/70/284, пункты 63–66; «Фонды добровольных взносов, находящиеся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за год, закончившийся 31 декабря 2012 года, и доклад Комиссии ревизоров» (A/68/5/Add.5); A/69/304, пункт 53; A/70/284, пункты 63–66.

260. Следует отметить, что в Секретариате Организации Объединенных Наций уделение более пристального внимания проведению расследований, связанных со случаями мошенничества в крупных размерах, особенно со стороны партнеров-исполнителей, привело к тому, что правительство одной из стран-доноров согласилось финансировать работу группы УСВН по расследованию мошенничества в Найроби, состоящую из трех сотрудников категории специалистов и одного сотрудника категории общего обслуживания, в течение четырех лет. Такие меры со стороны донора заслуживают высокой оценки и могут способствовать решению некоторых проблем с ресурсообеспеченностью, возникающих в контексте деятельности по проведению расследований.

261. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

Рекомендация 13

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует, согласовывая свои действия с консультативными комитетами по проведению ревизий, обеспечить, чтобы те подразделения вверенных им организаций, которые занимаются вопросами расследований, разработали основные показатели оценки проведения расследований и их результатов, а также располагали достаточным потенциалом для проведения расследований с учетом классификации рисков, а также типа и сложности расследований.

Качество расследований

262. Как отмечали опрошенные, качество проводимых расследований, включая соблюдение надлежащих процедур и следование профессиональной практике, подвергалось критике со стороны судей трибуналов Организации Объединенных Наций. В разных организациях сложились в этом плане различные условия. Некоторые организации указали, что количество инициированных руководством дел, в ходе которых выдвинутые обвинения были подтверждены, за последние годы выросло. Другие организации отмечали, что некоторые решения успешно оспариваются в апелляционном порядке, и причиной этого служит качество проведенных расследований (или же его отсутствие). Третьи обратили внимание на случаи, когда дела закрываются их юридическими отделами по причине того, что, по мнению последних, их не удастся успешно отстоять в ходе апелляционного процесса. Инспекторам не были предоставлены никакие конкретные статистические данные или сведения, подкрепляющие какие-либо из вышеуказанных мнений. Это не позволяет прийти к обоснованным выводам в отношении того, является ли закрытие дисциплинарных дел следствием плохого качества расследований и/или каких-либо иных факторов.

263. Аналогичным образом, если говорить об Организации Объединенных Наций, то в своем докладе за 2014 год¹³⁸ НККР изучил вопрос о том, соответствует ли положение дел в области проведения расследований в Секретариате требованиям новой системы правосудия Организации Объединенных Наций, состоящей из Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. НККР пришел к выводу о том, что, хотя на уровне трибуналов результаты работы как следователей

¹³⁸ A/69/304.

УСВН, так и следователей, не относящихся к УСВН, были в целом положительными, результаты расследований, проводимых УСВН, как правило, были несколько более качественными¹³⁹.

264. Одновременно с этим в докладе НККР было отмечено, что изучение дел, которые были направлены в трибуналы, само по себе не дает полного представления о сложившейся ситуации; дело в том, что, по утверждению руководителей, в некоторых случаях они предпочитают закрывать дела без принятия каких-либо дисциплинарных мер, поскольку, по их мнению, такие дела не дадут положительного для них результата в случае их рассмотрения в рамках действующей системы отправления правосудия¹⁴⁰. Руководство также сообщило НККР о том, что «в настоящее время процесс проведения расследований в Секретариате не соответствует новой, профессиональной системе отправления правосудия, поскольку, помимо УСВН (единственного органа, в котором работают профессиональные следователи), в процессе проведения расследований также участвуют специальные группы в составе руководителей управлений и департаментов, Департамент по вопросам охраны и безопасности, специальные группы расследований в миротворческих миссиях и другие подразделения, вследствие чего большая часть расследований, поручаемых этим специальным органам, проводится лицами, не являющимися профессиональными следователями»¹⁴¹.

265. Многие из опрошенных представителей служб расследований, а также юридических подразделений упоминали о проблемах, связанных с требованиями трибуналов Организации Объединенных Наций в отношении «достаточности доказательной базы». После того, как в октябре 2011 года Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций принял решение о необходимости устанавливать «четкие и убедительные доказательства», а не следовать применявшемуся ранее принципу «перевеса доказательств», к качеству расследований стали применяться дополнительные требования¹⁴². Как разъяснили опрошенные, эти требования в отношении качества доказательств являются более высокими по сравнению с требованиями, применявшимися до 2011 года, и на практике по своей жесткости почти соответствуют тем требованиям, которые во многих юрисдикциях применяются в отношении достаточности доказательной базы в уголовном судопроизводстве и формулируются как «отсутствие разумных оснований для сомнения». Сообщается, что это приводит к возникновению дополнительных требований в отношении доскональности и качества расследований. Следует отметить, что во Всемирном банке регулярно практикуется применение к собранной доказательной базе менее жестких требований («вероятнее да, нежели нет»), благодаря чему уменьшается длительность расследований и количество ресурсов, затрачиваемых на их проведение.

¹³⁹ A/69/304, пункт 66.

¹⁴⁰ A/69/304, пункт 67.

¹⁴¹ A/69/304, пункт 63; см. также A/70/284, пункты 63–66; см. также резолюцию 70/111 Генеральной Ассамблеи, пункты 14–18 постановляющей части, касающиеся деятельности Управления служб внутреннего надзора, и пункт 4 постановляющей части, касающийся деятельности Независимого консультативного комитета по ревизии.

¹⁴² См. A/70/5 (том I) и Corr.1, пункт 101.

266. Отсутствие или нехватка подтверждающей документации особенно ярко проявляется при вынесении трибуналами решений в рамках процесса отправления внутреннего правосудия, когда некоторые дела закрываются по причине несоответствия документации установленным требованиям¹⁴³.

267. Особенно актуальным и деликатным вопросом является передача дел в национальные правоохранительные органы. Поскольку расследования, проводимые в рамках системы Организации Объединенных Наций по своему характеру являются административными, а не уголовными, отчеты о расследованиях и собранные доказательства могут оказаться недостаточными с точки зрения национального судопроизводства; поэтому в подобных случаях до передачи дел в национальные органы возникает необходимость сбора дополнительных доказательств, что приводит к существенным задержкам. С дополнительной информацией по вопросу о передаче дел можно ознакомиться в разделе В главы X, а также в тексте рекомендации 14 ниже.

В. Расследования в отношении сторонних организаций и совместные расследования

268. Дополнительные вопросы и проблемы возникают в контексте проведения расследований в отношении третьих сторон в целом и расследований мошеннических действий партнеров-исполнителей (НПО и государственных органов) в частности.

269. Как отмечалось в разделе F главы VII, одним из аспектов данного вопроса является необходимость расширения мандата надзорных органов на сторонние организации и их субподрядчиков, включая обеспечение наличия в меморандумах о взаимопонимании, контрактах и других юридических документах хорошо проработанных положений, касающихся борьбы с мошенничеством.

270. В тех случаях, когда в роли партнеров(-исполнителей) выступают государственные органы, могут возникать дополнительные проблемы. По причине наличия факторов правового и политического характера, а также связанных с ними вопросов возможность проведения расследований в отношении таких партнеров затруднена и связана с дополнительными особенностями и проблемами. Положения и условия, касающиеся данного вопроса, содержатся не во всех изученных нами меморандумах о взаимопонимании и соглашениях с партнерами. Участники собеседований указали, что в подобных случаях наиболее вероятным является привлечение к делу национального ревизионного управления соответствующей страны, но такие случаи являются, скорее, исключением, нежели правилом.

271. Тем не менее МБР, включая, в частности, Всемирный банк и Межамериканский банк развития, заключили с национальными правоохранительными органами соглашения о сотрудничестве, в которых отражены методы проведения расследований и содействия им. Такие расследования относятся к категории параллельных, или одновременных, расследований. Механизмы сотрудничества отражаются в надлежащих меморандумах о взаимопонимании, которые заклю-

¹⁴³ См. UNDT/2011/096, ссылка на который содержится в OHRM (2011), *Lessons Learned from the Jurisprudence of the System of Administration of Justice: A guide for managers*. Дополнительной иллюстрацией данной ситуации могут служить доклады Совета по внутреннему правосудию; последним из таких докладов является доклад Генерального секретаря об отправления правосудия в Организации Объединенных Наций (A/70/187).

чаются МБР и профильными национальными правоохранительными органами соответствующих стран и, в частности, включают в себя положения, касающиеся конфиденциальности, распределения обязанностей между сторонами и т.д.

272. Кроме того, в контексте проведения расследований МБР практикуют прямое заключение меморандумов о взаимопонимании с другими многонациональными органами по проведению расследований, включая, в частности, ЕББМ Европейского союза. Аналогичные соглашения были заключены ЕББМ с рядом организаций системы Организации Объединенных Наций (на момент написания настоящего доклада такие соглашения были подписаны с ПРООН, ВПП и ЮНОПС и обсуждались с ФАО и Международным фондом сельскохозяйственного развития). Они считаются соглашениями об административном сотрудничестве и открывают возможность для координации действий при проведении расследований, степень которой зависит от желания обеих сторон проводить такие расследования и/или осуществлять обмен информацией с заинтересованными сторонами¹⁴⁴.

273. На уровне системы Организации Объединенных Наций ПСР ООН разработали соглашение о сотрудничестве в проведении совместных расследований¹⁴⁵, которое должно служить образцом при заключении аналогичных соглашений между организациями системы Организации Объединенных Наций. Это соглашение, заслуживающее высокой оценки, составлено с учетом положений типового соглашения о проведении совместных ревизий, утвержденного Представителями служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (ПСВН ООН); оно также учитывает особенности и конкретные потребности, связанные с проведением расследований. Целью этого соглашения является упорядочение существующей практики сотрудничества между различными организациями системы Организации Объединенных Наций в области проведения расследований, которое до настоящего времени осуществлялось на разовой основе. Упор следует делать на совместно финансируемых проектах, в связи с которыми возникает настоятельная потребность применения более скоординированного подхода, основанного на образцах надлежащей практики, а также создания официальных механизмов сотрудничества.

274. Организациям системы Организации Объединенных Наций, особенно тем из них, которые реализуют значительный объем программ с участием партнеров-исполнителей, рекомендуется пользоваться текстом соглашения о сотрудничестве в области проведения совместных расследований, принятым ПСР ООН.

¹⁴⁴ В соответствии с используемыми в подобных случаях типовыми соглашениями об административном сотрудничестве такое сотрудничество между партнерами, как правило, включает в себя следующие сферы деятельности: обмен информацией; помощь в решении оперативных вопросов; проведение совместных, или параллельных, расследований; техническую помощь; обеспечение доступа к информационным системам и базам данных; стратегический анализ; и профессиональную подготовку и взаимообмен персоналом.

¹⁴⁵ ПСР ООН официально утвердили текст этого соглашения на своем совещании, проведенном 2 декабря 2015 года в дистанционном режиме, после того, как оно было рассмотрено на ежегодном совещании ПСР ООН в Монтре, Швейцария, 29 сентября 2015 года.

С. Превентивные расследования, связанные с мошенничеством

275. В отличие от «расследований в порядке реагирования», которые проводятся по факту соответствующих обвинений, сообщений или инцидентов, под «превентивными» расследованиями, связанными с мошенничеством, подразумеваются «расследования, которые направлены на выявление и минимизацию существующих (но пока еще не идентифицированных) рисков мошенничества или финансовых злоупотреблений»¹⁴⁶.

276. Некоторые из обследованных организаций указали, что они проводят превентивные расследования по меньшей мере в каких-то базовых формах. Вместе с тем в большинстве организаций основной упор по-прежнему явно делается на проведение расследований в порядке реагирования. Вследствие этого организации системы Организации Объединенных Наций в своих усилиях по предупреждению и выявлению мошенничества в значительной мере полагаются на эффективность механизмов внутреннего контроля, подачи жалоб на мошеннические действия, а также систем защиты лиц, совершающих служебные разоблачения. Как уже было указано, эти системы не во всех случаях отвечают желаемым критериям эффективности (см. главы VII и VIII выше).

277. Многие из опрошенных указали, что двумя основными препятствиями для проведения превентивных расследований являются ограничения, связанные с возможностями и ресурсами. Сообщается, что подход к проведению расследований в связи с мошенничеством, основанный на реагировании, поглощает почти все ресурсы, выделяемые на цели расследований, в результате чего ресурсов на принятие упреждающих и превентивных мер почти не остается. Некоторые надзорные органы указали, что, если бы на выполнение текущей работы по проведению расследований в порядке реагирования направлялись достаточные средства, они бы рассмотрели возможность выделения значительных ресурсов на цели проведения превентивных мероприятий.

278. В соответствии с положениями бюллетеня Генерального секретаря об учреждении УСВН¹⁴⁷ на него возложены конкретные полномочия по проведению превентивных расследований в Секретариате Организации Объединенных Наций. В недавнее время в рамках отдела расследований УСВН была учреждена Целевая группа по рискам, связанным с мошенничеством, на которую были возложены задачи по борьбе с мошенничеством в рамках операций, связанных со значительной степенью риска; такая работа должна вестись в сотрудничестве с Отделом внутренней ревизии и Отделом инспекций и оценок УСВН. Такие усилия заслуживают высокой оценки; ожидается, что эти и аналогичные им мероприятия превентивного характера будут способствовать повышению эффективности мер по выявлению и недопущению мошенничества.

279. В ВПП служба расследований выступила с новой инициативой в отношении проведения превентивного обзора проблемы добросовестности, в основу которого положена оценка рисков, связанных с мошенничеством, в контексте тех рабочих процессов, которые связаны с более высокими рисками, на всех уровнях работы организации. Речь идет о механизме анализа рабочих процессов и деятельности ВПП с целью обеспечить, чтобы средства и активы использовались по своему прямому назначению, одновременно проанализировав их на предмет уязвимости к мошенничеству, коррупции и/или другим злоупотреблениям. Как указала ВПП, данный обзор не является расследованием (основной

¹⁴⁶ UNDP, Policy against Fraud and Other Corrupt Practices, para. 4.3.

¹⁴⁷ Establishment of the Office of Internal Oversight Services (ST/SGB/273), para. 17.

целью которого является установление обоснованности тех или иных конкретных обвинений), а преследует более широкие цели: проанализировать уязвимость рабочих процессов или видов деятельности к мошенничеству или коррупции (идентификация «сигналов опасности»); и оценить масштабы возможных проблем, а также определить сферы для принятия последующих мер и внесения коррективов, включая меры по минимизации рисков¹⁴⁸.

280. ПРООН внедрила у себя «типовой порядок проведения превентивных расследований», который предусматривает определение уровня потенциальных рисков мошенничества в каждом страновом отделении в целях выявления отделений с высокой степенью риска. Процесс оценки рисков в рамках превентивных расследований состоит из трех этапов: а) определение факторов риска, разработка рейтинговой шкалы и присвоение факторам риска оценочных коэффициентов; б) определение уровня рисков, присущих каждому страновому отделению; и с) идентификация конкретных сфер деятельности страновых отделений, требующих проведения расследований.

281. Стремясь к укреплению своих возможностей в плане сбора сведений из массивов данных, которое позволило бы более эффективно выявлять имеющиеся проблемы в превентивном порядке, УВКБ предусмотрело в своем штатном расписании новую должность старшего сотрудника по изучению аналитических данных. Аналогичным образом, в ЮНФПА существует должность специалиста по анализу данных, который целенаправленно выполняет функции непрерывного аудита, что также способствует работе по проведению превентивных расследований.

282. Необходимость принятия более активных мер по применению упреждающего и превентивного подхода к работе по проведению расследований, который дополнял бы расследования, проводимые в порядке реагирования, подчеркивалась в предыдущих докладах ОИГ¹⁴⁹. Следует отметить, что преимущества, связанные с укреплением механизмов упреждающих/превентивных расследований, обсуждались в ходе ежегодной Конференции международных следователей¹⁵⁰. Участники Конференции признали, что учреждениям следует уделять более пристальное внимание проведению превентивных расследований в качестве одной из мер упреждающего характера. По мнению многих участников Конференции, в число основных компонентов процесса проведения превентивных расследований должны входить идентификация и мониторинг тенденций в области подачи жалоб, выявление «сигналов опасности», а также действия различных заинтересованных сторон в конкретных секторах, регионах и странах¹⁵¹.

283. С другой стороны, некоторые участники собеседований, проведенных в связи с подготовкой настоящего доклада, указали, что проведение превентивных расследований не входит в число основных полномочий надзорных органов, вследствие чего эти органы не располагают надлежащими возможностями для ведения подобной деятельности по противодействию мошенничеству, которая потребовала бы специального опыта и навыков работы, а также дополнительных ресурсов.

¹⁴⁸ WFP, annual report of the Inspector General, WFP/EB.A/2015/6-F/1, annex V «Charter of the Office of the Inspector General», paras. 18–19.

¹⁴⁹ JIU/REP/2011/7, пункт 9; JIU/REP/2000/9, пункты 71–75.

¹⁵⁰ Имеются в виду конференции, состоявшиеся в 2014 и 2015 годах.

¹⁵¹ JIU/REP/2011/7, пункт 9.

284. Следует отметить, что наблюдающаяся в последнее время тенденция к более активному использованию систем ПОР и других компьютеризованных систем администрации и управления, а также баз данных, включая хорошо продуманные системы рассмотрения дел, способствует созданию более благоприятных условий для проведения превентивных и упреждающих расследований, связанных с мошенничеством, поскольку благодаря им можно получать информацию, сведения и аналитические данные, необходимые для проведения таких расследований.

285. Настоящим подтверждается важное значение полного претворения в жизнь рекомендаций, содержащихся в предыдущих докладах ОИГ и касающихся укрепления механизмов проведения превентивных/упреждающих расследований. В данной связи следует опираться на наработки ряда организаций и на прогресс, достигнутый ими в данной области, а также использовать передовой опыт, накопленный вне системы Организации Объединенных Наций (в том числе опыт Африканского банка развития, Европейского инвестиционного банка и Всемирного банка).

D. Система управления расследованиями

286. В большинстве организаций, где проводится значительное число расследований, внедрение системы управления расследованиями имеет ключевое значение не только для эффективного планирования текущей деятельности и управления ею, но и для анализа информации и данных, собранных в ходе предшествующих расследований. Как правило, такая система содержит информацию обо всех обвинениях, а также обо всех проведенных в организации расследованиях и их результатах вне зависимости от того, проводились ли они службой расследований или каким-либо другим подразделением организации; она также включает в себя все данные с момента получения жалобы до момента окончания процесса расследования. Она также служит опорой для принятия дальнейших мер по итогам расследования, отраженным в отчете о его проведении, включая дисциплинарные меры, санкции и передачу дел национальным правоохранительным органам для проведения уголовного и гражданского судопроизводства, а также возвращения активов.

287. В ряде служб расследований, которые стали предметом рассмотрения при подготовке настоящего доклада, действуют автоматизированные системы управления расследованиями, которые могут отличаться друг от друга по степени своей продвинутости (см. главу VIII выше); тем не менее такая система не всегда имеется в наличии в тех случаях, когда расследования проводятся другими подразделениями, включая дисциплинарные подразделения, отделы людских ресурсов и юридические отделы. Несмотря на то, что информация, касающаяся мошенничества, может храниться в различных подразделениях организации, удобный и упорядоченный доступ к ней не обеспечивается; чаще всего приходится систематизировать и собирать ее вручную.

288. Неполнота общеорганизационной информации, касающейся сообщений о мошенничестве, текущих и завершенных расследований и принятых в связи с ними последующих мер, не позволяет обеспечить надлежащее документальное оформление различных сообщений и дел и «связать все воедино». Это препятствует принятию обоснованных решений и надлежащих последующих мер по итогам расследований, налаживанию механизмов обратной связи и систематизации накопленного опыта.

289. Отдел расследований УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций принял меры в целях совершенствования своей системы управления расследованиями, внедрив в сентябре 2015 года новую, автоматизированную систему (система «GoCase», см. врезку 6 ниже). Ожидается, что эта система позволит повысить эффективность сбора, документирования и анализа данных, связанных с проведением расследований. Кроме того, она откроет возможность для проведения комплексных исследований и облегчит процесс подачи жалоб, а также принятие мер по итогам расследований. Вместе с тем следует отметить, что, хотя внедренная УСВН система «GoCase» с технической точки зрения способна функционировать в качестве централизованного механизма приема жалоб, в настоящее время подобные функции на нее не возлагаются¹⁵².

Врезка 6

Программное обеспечение для управления расследованиями: пример «GoCase»

Программа «GoCase» была разработана ЮНОПС в качестве системы управления расследованиями и предназначена для использования правоохранительными органами государств-членов, органами, занимающимися проведением расследований и сбором данных, а также органами прокуратуры. В число главных преимуществ программы «GoCase» входят ее функциональные возможности в плане получения, ввода, хранения, проверки корректности, систематизации, анализа и получения информации, а также управления ею на систематической основе. Наличие такого программного комплекса способно оказывать ощутимое влияние на результаты расследований, а также способствовать более тщательному документальному обеспечению дел для их дальнейшего рассмотрения в административных трибуналах. Это в особенной степени относится к сложным делам, связанным с мошенничеством, которые могут требовать весьма значительных ресурсов.

290. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос о целесообразности внедрения систем управления расследованиями, учитывая объем, частоту и/или сложность рассматриваемых дел. Такая система должна поддерживать централизованный механизм приема жалоб и предоставлять возможность для обработки информации, полученной в ходе проведения децентрализованных расследований, а также от других подразделений, которые могут проводить предварительные оценки, и управления такой информацией. Данную систему следует использовать в качестве централизованного хранилища информации и данных обо всех сообщениях и расследованиях, касающихся мошенничества (и других служебных нарушений), а также об их результатах и принятых в связи с ними последующих мерах.

¹⁵² A/70/284, пункт 64.

Х. Дисциплинарные меры и санкции (основополагающий компонент 7)

291. Всеобъемлющие механизмы принятия дисциплинарных мер и применения санкций в связи с подтвержденными случаями мошенничества предназначены для принятия решений относительно мер наказания за мошеннические действия со стороны индивидуумов или сторонних организаций, а также служат сдерживающим фактором в плане возможного повторения аналогичных действий в будущем. Таким образом, система санкций является одним из ключевых элементов эффективного формирования атмосферы нетерпимости к мошенничеству и решимости ему противодействовать. В сочетании с прочими мерами борьбы с мошенничеством санкции обеспечивают минимизацию ущерба, наносимого организациям, а также снижение рисков возникновения аналогичных мошеннических схем.

А. Меры дисциплинарного воздействия на сотрудников, совершающих мошеннические действия

292. В рамках действующих в них механизмов выявления и предупреждения случаев мошенничества и коррупции организации системы Организации Объединенных Наций в своем большинстве внедрили программы и процессы определения надлежащих мер дисциплинарного характера, которые требуется принимать в отношении сотрудников, совершающих доказанные мошеннические действия (или другие служебные нарушения). Этот процесс документально закрепляется в правилах и положениях о персонале, которые в большинстве случаев сопровождаются дополнительными руководящими установками.

293. Процедуры, применяемые различными организациями системы Организации Объединенных Наций в отношении принятия дисциплинарных мер, в некоторых аспектах отличаются друг от друга, однако в целом эти организации применяют в данном вопросе аналогичный общий подход, который излагается ниже.

294. Отчеты о расследовании дел, связанных с совершением сотрудниками мошеннических действий, могут препровождаться различным подразделениям или сотрудникам, включая юридические отделы, отделы людских ресурсов, старших руководителей, а в некоторых случаях – исполнительных глав. Далее проводится рассмотрение отчета и выносятся рекомендации в отношении: а) целесообразности начала дисциплинарного процесса; и, если оно сочтено целесообразным, б) принятия мер дисциплинарного и иного характера с учетом конкретных обстоятельств того или иного дела. В некоторых организациях к этому процессу имеют отношение несколько подразделений различных уровней, которые могут принимать в нем участие путем предоставления консультаций, а также вынесения рекомендаций или решений. В конечном итоге отчет вместе с рекомендациями препровождается исполнительному главе организации или его заместителю, другому старшему руководителю или лицу, наделенному соответствующими полномочиями по принятию последующих мер. Как правило, все этапы данного процесса реализуются в тесном консультативном сотрудничестве с юридическим отделом, а также, при необходимости, с другими отделами.

295. Дисциплинарные меры принимаются после того, как расследование фактических обстоятельств дела завершено, а сотрудник письменно проинформирован о мерах и обвинениях в его адрес. Что касается процедурной стороны вопроса, то сотруднику сообщается о его праве дать ответ на такие обвинения, а также воспользоваться для защиты своих интересов услугами адвоката. В некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций учреждены комитеты или коллегии в целях оказания консультативной помощи исполнительным главам, а также должностным лицам, наделенным полномочиями в отношении вопросов принятия надлежащих дисциплинарных мер. Так, например, в ЮНЕСКО, ИМО и ЮНИДО действуют объединенные дисциплинарные комитеты, в МАГАТЭ – Объединенный дисциплинарный совет, в МОТ – Комитет по подотчетности, а в МСЭ – Объединенный консультативный комитет.

296. Сотрудники имеют право оспорить принятые в их отношении меры дисциплинарного характера в рамках внутриорганизационного процесса отправления правосудия путем обращения в трибуналы Организации Объединенных Наций или МОТ (Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций и Административный трибунал МОТ).

297. В ходе обзора выяснилось, что в большинстве организаций при решении вопроса о целесообразности принятия и характере дисциплинарных мер принимаются во внимание правовые риски и потребности в ресурсах в сочетании с фактором тяжести совершенного проступка. Представители обследованных юридических подразделений указали, что они внимательным образом изучают любые изъяны и упущения, которые могли иметь место в ходе проведения расследований, включая возможные нарушения права на надлежащую юридическую процедуру, а также другие процедурные аспекты и проблемы в контексте сбора необходимых доказательств и улик. Считается также, что учет уже имевших место прецедентов обеспечивает согласованность предлагаемых санкционных мер с теми мерами, которые принимались в отношении аналогичных дел в прошлом.

298. Как уже говорилось выше, в докладе НККР за 2014 год¹⁵³ указывалось, что в некоторых случаях дела закрывались без принятия каких-либо дисциплинарных мер отчасти потому, что, как было сочтено, некоторые из этих дел не имели перспектив в рамках действующей системы отправления правосудия.

299. Закрытие дел без принятия заслуженных нарушителями мер дисциплинарного воздействия приводит к возникновению атмосферы безнаказанности и посылает сотрудникам неверный сигнал в плане решимости организаций вести борьбу с мошенничеством. Такое положение дел вызывало большую обеспокоенность у многих участников собеседований, включая лиц, занимающихся проведением расследований, ревизоров, руководителей, сотрудников кадровых служб и подразделений по вопросам этики. Эта обеспокоенность также нашла свое отражение в результатах обследования ОИГ по проблеме мошенничества, в ходе которого более половины опрошенных указали, что, по их мнению, в их организации мошеннические действия остаются безнаказанными (см. диаграмму 9 ниже).

¹⁵³ A/69/304.

Диаграмма 9
Мошеннические действия



Источник: Обследование ОИГ по проблеме мошенничества.

300. Дополнительную обеспокоенность вызывает то, что после завершения расследований принятие дисциплинарных мер, если оно оправдано, занимает слишком много времени. Как указывается ниже, эти задержки препятствуют передаче дел на рассмотрение следующих инстанций, а также способствуют безнаказанности лиц, совершающих мошеннические действия.

В. Проблемы, связанные с преследованием нарушителей

301. В большинстве обследованных организаций имели место многочисленные случаи, при которых лица, обвиняемые в совершении нарушений, увольнялись и/или переходили на работу в другие организации до начала или расследования или дисциплинарного процесса или в тот момент, когда они еще продолжались. Инспекторы были проинформированы о том, что в большинстве подобных случаев дисциплинарные меры в отношении нарушителей впоследствии не принимались, поскольку организации не располагают полномочиями принимать такие меры в отношении бывших сотрудников. В некоторых организациях допускается включение в личное дело бывшего сотрудника пояснительной записки с указанием того, что его действия являлись предметом расследования или дисциплинарного процесса, которые не были завершены.

302. Службы расследований ряда организаций сообщили, что они имеют право по своему усмотрению продолжать расследовать возможные случаи ненадлежащего использования людских или финансовых ресурсов вне зависимости от того, идет ли речь о нынешних или бывших сотрудниках. Однако после того, как сотрудник увольняется, он перестает быть подотчетным организации. По этой причине его становится нельзя заставить сотрудничать в проведении расследования, которое может быть еще не завершено. В частности, Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций в одном из своих решений по данному вопросу в 2010 году указал, что бывшего сотрудника «невозможно заставить участвовать, не говоря уже о сотрудничестве»¹⁵⁴. Этот фактор может

¹⁵⁴ Было отмечено, что в том случае, если уволившемуся работнику еще положены какие-либо итоговые выплаты, в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций предусмотрена возможность задержки таких выплат, с тем чтобы стимулировать работника к сотрудничеству в проведении расследования. Иногда такая возможность действительно существует и зависит от размеров подобных выплат, однако участники собеседований, проведенных в ходе подготовки настоящего обзора, в своем большинстве не считали такие положения эффективным инструментом, который мог бы побудить работников к сотрудничеству, особенно если

стать серьезным препятствием при проведении расследований, поскольку он существенно затрудняет сбор и анализ доказательств, а то и делает его вообще невозможным. Было отмечено, что в других многосторонних организациях действуют положения, обязывающие бывших работников сотрудничать с этими организациями в том, что касается проведения расследований. Такие положения лишают сотрудников, в отношении которых проводятся расследования, возможности препятствовать таким расследованиям путем одностороннего разрыва трудовых отношений с организацией.

303. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется поручить юридическим подразделениям своих организаций проанализировать подход к таким случаям, когда лицо, в отношении которого проводится расследование, в одностороннем порядке разрывает трудовой договор, с тем чтобы обеспечить возможность для продолжения расследований, если существует такая необходимость; речь в том числе идет и об обязательстве такого лица сотрудничать со следователями, а также о возмещении ущерба, включая, если это уместно, вычеты из пенсионных выплат, причитающихся такому работнику (читателю также следует ознакомиться с содержанием пунктов 306 и 327 ниже, касающихся передачи дел в национальные инстанции).

304. В ходе собеседований также выяснилось, что по причинам, связанным с соображениями юридического характера и с необходимостью обеспечения конфиденциальности, информация о сотрудниках, действия которых стали предметом расследования или повлекли за собой принятие в их отношении дисциплинарных мер, не предоставляется одними организациями системы Организации Объединенных Наций другим организациям этой системы при приеме последними на работу таких сотрудников. Некоторые организации рассматривают вопрос о включении в свои анкеты, заполняемые кандидатами при поступлении на работу, пунктов, которые, в дополнение к обычно задаваемым вопросам относительно того, не привлекались ли они ранее к уголовной ответственности, предусматривали бы раскрытие ими информации о возможных инцидентах, связанных с расследованиями или дисциплинарными мерами в период их работы в других организациях; речь идет о вопросах приблизительно такого характера: «Проводились ли в вашем отношении расследования и/или дисциплинарные разбирательства в период вашей работы в других организациях, включая организации системы Организации Объединенных Наций или другие международные организации? Если ответ утвердительный, пожалуйста, предоставьте подробности». Конкретные формулировки по-прежнему дорабатываются юридическими и кадровыми подразделениями этих организаций.

305. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется включить в анкеты для поступающих на работу конкретные вопросы относительно причастности кандидатов к совершению мошеннических действий в прошлом и результатах, к которым привели такие действия и/или расследования, проводившиеся в связи с ними. Юридическим подразделениям необходимо заранее анализировать и урегулировать любые возможные проблемы правового характера, которые в связи с этим могут возникнуть. Кроме того, в рамках структур КВУУ, имеющих отношение к правовым и кадровым вопросам, необходимо провести консультации в це-

речь идет о случаях крупного мошенничества, когда суммы, полученные мошенническим путем, намного превышают возможные размеры итоговых выплат.

лях согласования общего подхода к данному вопросу и соответствующих формулировок.

Передача дел в национальные судебные и правоохранительные органы

306. В целях повышения действенности дисциплинарных мер, принимаемых организациями системы Организации Объединенных Наций, а также с учетом тех проблем, которые возникают в контексте принятия мер в отношении бывших сотрудников, дополнительную важность приобретает практика передачи дел национальным органам, в частности для целей преследования нарушителей в порядке уголовного или гражданского судопроизводства и/или возмещения ущерба, причиненного мошенническими действиями.

307. В соответствии со своими правами и обязанностями, предусмотренными Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, которая была принята Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 года, а также другими международными соглашениями и применимыми к таким ситуациям принципами права¹⁵⁵, Организация Объединенных Наций сотрудничает с правоохранительными и судебными органами государств-членов.

308. Раздел 21 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций («Общей конвенции») предусматривает, что Объединенные Нации постоянно сотрудничают с соответствующими властями членов Организации в целях облегчения надлежащего отправления правосудия, обеспечения выполнения предписаний и предупреждения каких-либо злоупотреблений в связи с привилегиями, иммунитетами и льготами, упомянутыми в статье V Общей конвенции. Кроме того, в соответствии с Правилами и положениями о персонале Организации Объединенных Наций должностные лица и эксперты в командировках обязаны соблюдать местные законы и выполнять свои частные юридические обязательства¹⁵⁶.

309. В соответствии с политикой Организации Объединенных Наций должностные лица и эксперты в командировках должны привлекаться к ответственности в случае, если они совершают преступные деяния, связанные в том числе с мошенничеством и коррупцией, не только в силу нанесения вреда потерпевшим, но и в силу того, что они подрывают деятельность и авторитет Организации Объединенных Наций. Таким образом, когда Организация Объединенных Наций после надлежащего расследования с использованием собственных следственных процедур установит наличие обоснованных заявлений, подтверждающих, что преступление могло быть совершено должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций, такие заявления в случае их доказанности обычно доводятся до сведения государства-члена, которое имеет юрисдикцию в отношении предполагаемых действий такого рода, или передаются в его распоряжение. С учетом вопросов правового характера, которые связаны с передачей дел соответствующим государствам, а также последствий таких действий для привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций, все такие дела рассматриваются УПВ до того, как будет вы-

¹⁵⁵ Доклад Генерального секретаря об уголовной ответственности должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций (A/70/208), пункт 33.

¹⁵⁶ Доклад Генерального секретаря об обмене информацией между Организацией Объединенных Наций и национальными правоохранительными органами, а также передаче дел, связанных с возможными преступными деяниями сотрудников Организации Объединенных Наций, должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций (A/63/331), пункты 2 и 3.

несено окончательное определение относительно передачи дела властям. При рассмотрении каждого конкретного дела УПВ, в зависимости от обстоятельств, проводит консультации с соответствующими руководителями программ в целях учета интересов Организации Объединенных Наций, понимаемых в более широком смысле¹⁵⁷. УПВ занимается вопросами передачи дел применительно ко всем департаментам Секретариата Организации Объединенных Наций, а также всем фондам и программам Организации Объединенных Наций.

310. Когда принимается решение дать тому или иному делу ход, Организация Объединенных Наций передает достоверные заявления об имевших место нарушениях правоохранительным органам посредством направления письменного отчета о таких заявлениях постоянному представительству соответствующего государства-члена для принятия надлежащих мер. С учетом неприкосновенности архивов Организации Объединенных Наций, которая предусмотрена в разделе 4 статьи II Общей конвенции, Организация Объединенных Наций предоставляет отчет о достоверных заявлениях постоянному представительству на добровольной основе без ущерба для привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций или ее должностных лиц и экспертов в командировках. Тем самым Генеральный секретарь подтверждает принцип, в соответствии с которым такое сотрудничество не является результатом или предметом какого-либо обязательного юридического процесса, и решение Генерального секретаря о характере и масштабах такого сотрудничества является следствием принятого им решения о том, что, согласно его личному мнению, это сотрудничество никоим образом не нанесет ущерба интересам Организации Объединенных Наций. Любые последующие запросы о предоставлении дополнительной информации или материалов и/или доступа к должностным лицам или экспертам в командировках Организации Объединенных Наций, как правило, направляются правоохранительными органами в адрес Организации Объединенных Наций через соответствующее постоянное представительство при Организации Объединенных Наций и рассматриваются согласно процедурам, изложенным в докладе Генерального секретаря по данному вопросу (A/63/331)¹⁵⁸. Следует отметить, что после передачи дела национальным компетентным органам соответствующего государства-члена именно они принимают решение о том, давать ли этому делу дальнейший ход, а также о том, будут ли те действия, о которых им было сообщено (если они будут доказаны), подпадать под категорию мошеннических действий согласно законам их государства.

311. Если правоохранительным органам какого-либо государства-члена требуются официальные показания или если они хотят возбудить уголовное дело против тех или иных должностных лиц или экспертов в командировках Организации Объединенных Наций в связи с вопросом, возникающим в контексте выполнения этими должностными лицами или экспертами своих официальных обязанностей, в адрес Организации направляется письменный запрос – как правило, через постоянное представительство при Организации Объединенных Наций – с просьбой отказаться от иммунитетов соответствующего лица. В Уставе Организации Объединенных Наций и разделе 20 Общей конвенции в данной связи предусматривается следующее: «Привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды. Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосу-

¹⁵⁷ Там же, см. пункты 12 и 13.

¹⁵⁸ Там же, см. пункт 14.

дия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций»¹⁵⁹.

312. Специализированные учреждения придерживаются аналогичных процедур и практики. В зависимости от конкретных обстоятельств каждого дела учреждения могут принимать решения о передаче дел национальным органам власти для принятия дальнейших мер, а в исключительных случаях, если это будет сочтено необходимым, – рассматривать вопрос о снятии иммунитета.

313. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций разработала конкретные руководящие указания в отношении передачи дел в тех случаях, когда это касается Секретариата, а также его фондов и программ¹⁶⁰. Так, например, в резолюции 70/114 содержится просьба к Генеральному секретарю «доводить достоверные заявления о возможном совершении преступлений должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций до сведения государств, в отношении граждан которых поступили такие заявления, и обращаться к этим государствам с просьбой предоставлять... обновленную информацию об их усилиях по расследованию и, в соответствующих случаях, привлечению к судебной ответственности за преступления серьезного характера, а также о видах соответствующей помощи, которую государства могут пожелать получить от Секретариата для целей таких расследований и судебного преследования»¹⁶¹.

314. Кроме того, в резолюции 70/114 Генеральная Ассамблея расширила обязанности Генерального секретаря в том, что касается его обязанностей по раскрытию информации. В частности, в пункте 25 говорится, что информация, которую необходимо предоставлять в связи с каждым делом, должна касаться «затрагиваемого подразделения Организации Объединенных Наций, года передачи на рассмотрение, вида преступления и резюме обвинений, хода расследований, принятых судебно-процессуальных и дисциплинарных мер, в том числе в отношении соответствующих лиц, которые покинули место службы в миссии или службу Организации Объединенных Наций, любых просьб от отказа от иммунитета, где это применимо, и юрисдикционных, доказательных или других трудностей, препятствующих судебному преследованию, обеспечивая при этом защиту частной жизни жертв и уважая права лиц, являющихся объектами обвинений»¹⁶². Генеральная Ассамблея просит предоставлять такую информацию применительно ко всем случаям передачи дел на рассмотрение национальных органов начиная с 1 июля 2007 года, т.е. с даты, когда Генеральный секретарь начал предоставлять такую информацию¹⁶³.

315. УПВ сообщило инспекторам, что Организация Объединенных Наций, руководствуясь обстоятельствами каждого конкретного дела, будет передавать национальным органам власти документы и/или информацию о соответствующих делах, а иммунитет будет сниматься Генеральным секретарем в тех случа-

¹⁵⁹ Там же, см. пункты 19–25.

¹⁶⁰ См., например, резолюции 62/63, 69/114 и 70/114 Генеральной Ассамблеи.

¹⁶¹ Резолюция 70/114 Генеральной Ассамблеи, пункт 15 постановляющей части.

¹⁶² Резолюция 70/114 Генеральной Ассамблеи, пункт 25 постановляющей части.

¹⁶³ Резолюция 70/114 Генеральной Ассамблеи, пункт 25 постановляющей части; см. также записку Юрисконсультанта Организации Объединенных Наций, разосланную подразделениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций 1 февраля 2016 года; см. также последний из подготовленных Генеральным секретарем докладов по данному вопросу, а именно доклад Генерального секретаря об уголовной ответственности должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций (A/70/208).

ях, когда сохранение иммунитета будет препятствовать отправлению правосудия. Иммунитет может сниматься без ущерба для интересов Организации Объединенных Наций. Таким образом, с учетом соображений, связанных с привилегиями и иммунитетами, может осуществляться передача соответствующим органам власти информации, полученной Организацией Объединенных Наций, а также передача документов. Поскольку Организация Объединенных Наций не обладает какой-либо юрисдикцией в области проведения расследований или судебных преследований по уголовным делам, использование любых документов или информации, предоставленных Организацией Объединенных Наций, включая допустимость их применения в рамках судопроизводства, – это вопрос, оставленный на усмотрение соответствующих судебных органов, которым предоставляются такие документы или информация¹⁶⁴.

316. В резолюции 62/63, а также в последующих резолюциях по вопросу об уголовной ответственности должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций¹⁶⁵ Генеральная Ассамблея постоянно подчеркивала, что критерием при решении вопроса о передаче дел является наличие «достоверных заявлений» о преступных деяниях.

317. В связи с подготовкой настоящего доклада УПВ сообщило, что в соответствии с критерием, предписанным Генеральной Ассамблеей, оно не требует, чтобы заявления были доказанными, и инициирует передачу дел в тех случаях, когда они сочтены достоверными. Кроме того, УПВ указало, что, если для подтверждения достоверности заявлений требуются выводы, сделанные в ходе расследования, это не означает, что на этот момент должно быть закончено расследование всех аспектов этих заявлений. Вместе с тем УПВ отмечает, что передача достоверных заявлений национальным органам власти требует наличия доказательств, подтверждающих такую достоверность. Наконец, УПВ также указало, что передача заявлений не зависит от того, ведется ли в данной связи дисциплинарное разбирательство; ни Секретариат, ни фонды и программы, управление которыми осуществляется отдельно, не ожидают завершения дисциплинарного разбирательства, прежде чем передать заявления.

318. Вместе с тем, как было указано в докладе НККР за 2014 год¹⁶⁶ и подтверждено в ходе настоящего обзора, на практике УПВ в большинстве случаев осуществляет передачу дел при наличии «обоснованных обвинений», которые, как правило, предполагают завершенность расследования. С учетом того, что проведение сложного расследования может занять до 18 месяцев, УСВН решительно высказалось в пользу того, чтобы «в том случае, когда в ходе своей работы оно выявляет свидетельства серьезных преступных деяний, оно должно быть в состоянии начать работу с национальными органами власти сразу же после принятия решения о том, что такие свидетельства являются достоверными, не дожидаясь завершения расследования»¹⁶⁷. Несмотря на то, что данный вопрос в течение нескольких месяцев рассматривался УСВН, УПВ и другими соответствующими подразделениями, на момент проведения данного обзора решение относительно утверждения и реализации предложения УСВН еще не было принято.

¹⁶⁴ См. A/70/208, пункт 33.

¹⁶⁵ См., например, резолюции 69/114 и 70/114 Генеральной Ассамблеи.

¹⁶⁶ A/69/304, см. пункты 52–54.

¹⁶⁷ A/69/304, пункт 53.

319. Невзирая на вышеизложенное, опрошенные юридические подразделения организаций системы Организации Объединенных Наций в своем большинстве решительно усомнились в способности Организации Объединенных Наций эффективно взаимодействовать с национальными органами власти в процессе расследования дел, ссылаясь на различные риски, связанные с передачей дел, включая риски правового и оперативного характера. В качестве основного правового риска был упомянут отказ от иммунитетов и привилегий Организации Объединенных Наций в связи с проведением и поддержкой гражданского и/или уголовного судопроизводства с участием национальных судов и/или властей, в частности в связи с тем, что такие действия также подразумевают снятие иммунитета со свидетелей и соответствующих документов Организации Объединенных Наций, что может приводить к встречным претензиям в адрес организаций системы Организации Объединенных Наций.

320. Так, например, был упомянут случай с другим многосторонним учреждением (МБР), который был связан с передачей дела национальным органам власти; в этой связи один из судов низшей инстанции постановил, что, пойдя на сотрудничество с национальными правоохранительными органами, включая участие в расследованиях, проводившихся такими органами, этот МБР фактически отказался от своего судебно-процессуального иммунитета. Согласно полученным разъяснениям, на момент подготовки настоящего доклада данное дело находилось на рассмотрении верховного суда соответствующей страны. Было отмечено, что, хотя производство по этому делу было начато в 2011 году, решение по обвинениям в коррупции, с которыми оно было связано, пока еще не принято по причине неурегулированности вопроса об иммунитете.

321. Несколько опрошенных юристов также объяснили, что процесс передачи дел требует наличия опыта в юридической сфере, а также консультативной помощи, которая связана с расходами для организаций. Таким образом, вопросы, связанные с передачей дел, зачастую рассматриваются не только с юридической точки зрения, но и с точки зрения финансовой целесообразности, а также других соображений практического и программного характера¹⁶⁸. Отмечалось также, что передача дел может оказаться неуместной в тех случаях, когда страна, о которой идет речь, не придерживается общепринятых норм в сфере защиты прав человека.

322. С учетом перечисленных выше проблем правового и процедурного характера, а также связанной с ними осторожной позиции юридических подразделений случаи передачи дел национальным органам являются в системе Организации Объединенных Наций скорее исключением, чем правилом, причем даже в тех случаях, когда имеются убедительные подтверждения достоверности обвинений. Кроме того, поскольку передача дел, как правило, осуществляется уже после завершения расследования и дисциплинарных процедур, имеет место значительная задержка по времени между моментом совершения мошеннических или преступных действий и моментом начала возможных действий со стороны национальных органов власти, что значительно снижает шансы на успешное рассмотрение таких дел на национальном уровне и надлежащее наказание виновных¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Секретариат Организации Объединенных Наций указал, что это заявление к нему не относится, поскольку при передаче дел он руководствуется руководящими установками, содержащимися в резолюциях Генеральной Ассамблеи.

¹⁶⁹ На данный вопрос также обращал внимание НККР применительно к Секретариату Организации Объединенных Наций (см. A/69/304, пункты 52–54).

323. Наконец, опрошенные отмечали, что после передачи дел местные органы власти государств-членов зачастую не принимают своевременных и/или надлежащих мер в связи с этими делами, а организации системы Организации Объединенных Наций также не предпринимают в данной связи никаких дальнейших шагов и не отслеживают эти ситуации. В данной связи Генеральная Ассамблея в своей резолюции 70/114 настоятельно призвала «государства принимать все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы преступления должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций не оставались безнаказанными и чтобы исполнители таких преступлений привлекались к суду без ущерба привилегиям и иммунитетам таких лиц и Организации Объединенных Наций по международному праву и в соответствии с международными стандартами в области прав человека, включая надлежащую правовую процедуру»¹⁷⁰. Она далее «рекомендует всем государствам сотрудничать друг с другом и с Организацией Объединенных Наций в обмене информацией и содействии проведению расследований и, в соответствующих случаях, судебного преследования должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций, которые предположительно совершили преступления серьезного характера, в соответствии с их национальным законодательством и применимыми правилами и положениями Организации Объединенных Наций, при полном соблюдении прав, связанных с надлежащей правовой процедурой, а также рассмотреть вопрос об укреплении потенциала своих национальных органов в области расследования и судебного преследования за такие преступления»¹⁷¹.

Возмещение убытков

324. Как было указано выше, возбуждение против нарушителей каких-либо дел в порядке гражданского или уголовного судопроизводства, а также какое-либо судебное разбирательство в целях возвращения активов и возмещения ущерба (в том числе в тех случаях, когда применяются арбитражные механизмы и речь идет об осуществлении решений арбитражных органов), в частности путем вычета суммы возмещения из пенсии сотрудника, возможны лишь путем обращения в национальные органы и суды. Сообщается, что это крайне осложняет процесс возмещения убытков, связанных с нанесением вреда и ущерба в результате мошеннических действий. Именно этим опрошенные объяснили тот факт, что случаи возвращения активов/возмещения ущерба в системе Организации Объединенных Наций имеют место редко или отсутствуют вообще. Фактически сложилась такая ситуация, что бывший сотрудник, несмотря на доказанные в ходе внутреннего расследования обвинения в совершении им должностных проступков и/или мошеннических действий, будет в полном объеме получать причитающиеся ему пенсионные выплаты (в дополнение к любой финансовой выгоде, полученной им в результате мошенничества), если только национальный суд не вынесет окончательного решения по его делу в пользу соответствующей организации системы Организации Объединенных Наций. В некоторых юрисдикциях подобное положительное решение позволяет получить доступ к пенсионным выплатам такого сотрудника в целях возмещения убытков от мошенничества и возвращения активов¹⁷². В некоторых юрисдикциях такое

¹⁷⁰ Резолюция 70/114 Генеральной Ассамблеи, пункт 6 постановляющей части.

¹⁷¹ Резолюция 70/114 Генеральной Ассамблеи, пункт 8 постановляющей части.

¹⁷² Что касается сотрудников, осужденных за совершение преступлений, в связи с которыми потерпевшей стороной являлась Организация Объединенных Наций, то в соответствии со статьей 45-бис Положений Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций Организация может претендовать на

решение также может, при наличии определенных условий, открыть возможность для потенциальных действий по возмещению нанесенного вреда и ущерба за счет других активов осужденного лица, а также лечь в основу таких действий. Однако, для того чтобы добиться возможного решения в пользу Организации Объединенных Наций, необходимо передать дело на рассмотрение национальных органов со всеми вытекающими из этого проблемами и последствиями, которые были описаны выше.

325. В соответствии с информацией, предоставленной УПВ в связи с подготовкой настоящего доклада, с 2008 по 2014 год имел место в общей сложности 61 случай передачи национальным органам достоверных заявлений о совершении преступных действий, связанных с мошенничеством; в 24 случаях такие действия осуществлял Секретариат Организации Объединенных Наций, а в 37 случаях – фонды и программы. УПВ разъяснило, что, согласно имеющейся у него информации, за этот период имело место два случая вынесения обвинительных приговоров; в обоих случаях эти приговоры были связаны не с передачей дел по инициативе Организации Объединенных Наций, а с делами о мошенничестве, возбужденными по инициативе органов власти самих государств-членов. Имеющаяся информация о возмещении ущерба за вышеуказанный период времени касается только дел о мошенничестве, возбужденных по инициативе властей государств-членов без каких-либо предварительных действий со стороны Организации Объединенных Наций; суммы возмещенного ущерба составили 932 165 долл. США в 2008 году, 850 000 долл. США в 2009 году и 128 153 долл. США в 2012 году. ОИГ не удалось получить информацию о каких-либо фактах возмещения ущерба в связи с делами, фактически переданными УПВ национальным органам с 2008 по 2014 год. Не удалось получить и какую-либо информацию о количестве обвинительных приговоров, которые стали бы результатом такой передачи дел.

326. Кроме того, следует отметить, что КРООН в одном из своих недавних докладов подчеркнула, что в большинстве случаев судебное преследование сотрудников и третьих сторон, совершивших мошеннические действия против организаций, как правило, не осуществляется; нет ни четко сформулированной политики, определяющей условия, при которых мог бы ставиться вопрос о принятии такого рода мер, ни свидетельств того, что передача дела в суд рассматривается как возможный вариант действий в повседневной практике организаций¹⁷³. В одном из последующих докладов КРООН пришла к выводу о том, что соответствующая рекомендация¹⁷⁴ не была претворена в жизнь, и указала, что «Комиссия не обнаружила свидетельств принятия систематических правовых мер в целях преследования лиц, совершивших доказанные мошеннические действия»¹⁷⁵. КРООН также выразила обеспокоенность по поводу того, что

часть выплат, причитающихся таким лицам; возвращение активов путем вычетов из пенсии сотрудника, выплачиваемой из средств Фонда, возможно лишь в том случае, если такой сотрудник даст официальное согласие на возвращение активов из средств Фонда.

¹⁷³ A/69/178, пункт 69; A/69/5 (том I), пункт 150.

¹⁷⁴ «Комиссия рекомендует Администрации составить рамочный план действий и мероприятий для систематизированного судебного преследования всех доказанных случаев мошенничества», A/69/5 (том I), пункт 151.

¹⁷⁵ A/70/5 (том I) и Согг. 1, стр. 75. Следует отметить, что Администрация придерживается иного мнения по данному вопросу, указав следующее: «Администрация отмечает, что у нее уже есть рамочный план действий и мероприятий для систематизированного преследования случаев мошенничества. Таким образом, данная рекомендация уже выполнена».

«до настоящего времени не возмещены убытки в размере 9 354 949 долл. США, понесенные в результате мошенничества, выявленного Отделом внутренней ревизии, и не принято никаких правовых мер, направленных на возврат этих средств»¹⁷⁶. В ответ на это Администрация сообщила КРООН, что она препроводила копии докладов УСВН, связанных с этими четырьмя делами, соответствующим государствам-членам. ОИГ не имела возможности получить информацию о текущем состоянии этих дел.

327. В связи с проведением дисциплинарных разбирательств в Организации Объединенных Наций возмещение финансового ущерба, нанесенного Организации ее сотрудниками, обеспечивается в соответствии с правилом о персонале 10.1(b), которое предусматривает, что в тех случаях, когда Генеральный секретарь определяет, что действие является противоправным деянием и Организация понесла финансовый ущерб в результате действий сотрудника, которые также определяются как преднамеренные, безрассудные или явно неосторожные, от такого сотрудника могут потребовать возместить Организации частично или полностью такой ущерб. В соответствии с разъяснениями, полученными в ходе подготовки настоящего доклада, одна из предлагаемых поправок к административной инструкции о проведении расследований и дисциплинарных разбирательств, которая в настоящее время пересматривается Секретариатом, касается более тщательной проработки процедур калькуляции и возмещения убытков, понесенных Организацией в результате подтвержденных служебных нарушений, во исполнение положений правила о персонале 10.1(b), с тем чтобы укрепить правовые механизмы такого возмещения. Аналогичным образом, финансовое правило 101.1.2 ЮНИДО гласит: «Любой сотрудник, нарушающий Финансовые положения и правила или соответствующие административные инструкции, несет личную и финансовую ответственность за свои действия в соответствии с правилом о персонале 101.06».

328. В силу вышеизложенных причин, и в частности в целях эффективного сдерживания потенциальных мошенников от совершения мошеннических действий и создания атмосферы решительного противодействия мошенничеству, а также убедительного разъяснения общественности своей готовности бороться с данной проблемой организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо создать эффективные механизмы принятия последующих мер и наказания сотрудников и сторонних организаций, повинных в совершении подобных действий. Такие механизмы должны включать в себя четкий регламент и процедуры передачи дел национальным правоохранительным органам и судам для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства, а также для возмещения убытков, включая возможность вычетов из пенсий сотрудников. В данной связи необходимо тщательно взвешивать правовые, репутационные, финансовые, операционные и политические риски с учетом оптимальной защиты интересов системы Организации Объединенных Наций.

329. Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

¹⁷⁶ Там же, пункт 125.

Рекомендация 14

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в консультации с Управлением по правовым вопросам (УПВ) Организации Объединенных Наций и их соответствующими юридическими подразделениями следует обеспечить совершенствование регламентов и процедур, регулирующих передачу дел о мошенничестве (и прочих служебных нарушениях) в национальные правоохранительные органы и суды для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства и возвращения активов, а также добиваться того, чтобы такая передача осуществлялась своевременно и эффективно.

С. Механизмы применения санкций в отношении поставщиков

330. Отсутствие политики и механизмов, регламентирующих порядок применения санкций в отношении поставщиков, приводит к возникновению ситуаций, при которых правила и процедуры применения санкций и принятия коррекционных мер являются неясными и порождают недоразумения в том, что касается ответственных за принятие подобных решений, а также применяемых при этом критериев и надлежащих процедур. Непоследовательность и ситуативность в том, что касается применения санкций, приводят к возникновению правовых рисков и могут послужить поводом для встречных претензий со стороны организаций, считающих, что их несправедливо включили в «черные списки» или наказали каким-либо иным способом. В ряде организаций, включая, в частности, ПРООН, ЮНОПС, ЮНФПА, ВПС и ФАО, действуют санкционные механизмы, которые применяются в отношении поставщиков, подрядчиков и коммерческих сервисных компаний, с которыми заключаются договора при осуществлении закупок. В основе некоторых механизмов применения санкций в отношении поставщиков лежит Типовая рамочная концепция (ТРК), разработанная КСР/КВУУ.

331. ТРК представляет собой общую основу, позволяющую организациям системы Организации Объединенных Наций внедрять процедуры применения санкций в отношении поставщиков, которые совершают запрещенные действия (включая действия, связанные с коррупцией, мошенничеством, принуждением, сговором, а также другие неэтичные действия или создание помех при проведении расследований). Целью ТРК является создание списка организаций, не соответствующих предъявляемым требованиям, который содержит информацию от пострадавших учреждений, размещается на серверах ПРООН и является доступным для должным образом уполномоченных сотрудников всех организаций-участниц. ТРК была рассмотрена и согласована участниками Юридической сети КВУУ и утверждена Закупочной сетью КВУУ в марте 2011 года.

332. На момент проведения настоящего обзора несколько организаций, включая УВКБ, ВПП и БАПОР, находились в процессе обзора и корректировки своей политики в области применения санкций в отношении поставщиков с учетом ТРК. ВОЗ рассматривает вопрос о принятии ТРК, но при этом отметила, что предусматриваемая ТРК необходимость создания комиссии по санкциям и внедрения соответствующих процедур остается сложной и трудновыполнимой по своему характеру задачей. Тем не менее ВОЗ в полной мере участвует в процессах межучрежденческого сотрудничества и обмена информацией о поставщиках (включая данные о фактических или предполагаемых мошеннических

действиях со стороны поставщиков), в том числе как член Группы по совместной закупочной деятельности в Женеве и Закупочной сети КВУУ. ЮНЕСКО следует согласованным принципам Организации Объединенных Наций в области применения санкций в отношении поставщиков; решения о прекращении или приостановке сотрудничества с поставщиками принимаются ЮНЕСКО по итогам процесса внутреннего обзора с участием финансовых и юридических подразделений, а также подразделений по проведению расследований.

333. ТРК отвечает задачам, связанным с необходимостью повышения уровня транспарентности, подотчетности и эффективности процесса закупок. После того, как ТРК была утверждена КСР, число организаций, принявших необходимые меры в целях претворения в жизнь положений ТРК, включая создание комитетов по обзору деятельности поставщиков, продолжило расти. Судя по результатам обследования ОИГ по проблеме мошенничества, процент старших руководителей, выступающих в пользу согласования механизмов применения санкций, весьма высок; эту идею поддерживают 82% опрошенных (при этом 13% не выражают ни согласия, ни несогласия с этой идеей, а 5% заявляют о своем частичном или полном несогласии с ней).

334. Хотя ТРК и нельзя считать всеобъемлющим и автоматизированным механизмом коллективного отстранения поставщиков от сотрудничества, подобным механизму, который успешно применяется МБР, ТРК предусматривает фактическое включение поставщиков-нарушителей в общий «черный список» в связи с применением в их отношении различных видов санкций (объявление выговора, отказ в регистрации, приостановка сотрудничества и т.д.); при этом организации сохраняют за собой право не участвовать в ТРК.

335. В дополнение к мерам по согласованию санкций ТРК также содержит положения, регламентирующие восстановление поставщиков в правах. Как свидетельствует опыт ПРООН¹⁷⁷, которая является одним из главных сторонников ТРК и стала одной из первых организаций, которые взяли ее на вооружение, в подавляющем большинстве случаев возникающие проблемы решаются в рамках мер административного, а не юридического характера, которые во многих случаях являются менее дорогостоящими, нежели длительные юридические процедуры. Следует отметить, что, в отличие от Всемирного банка, организации системы Организации Объединенных Наций (за редкими исключениями в лице, например, ЮНОПС и ПРООН) приняли решение не публиковать свои «черные списки» поставщиков; предположительно это было сделано по рекомендации их юрисконсультов.

336. Сотрудники, опрошенные в ходе подготовки настоящего доклада, признают, что ТРК представляет собой ценный механизм обмена информацией, а также основу для совместных действий по применению санкций в отношении поставщиков. В настоящее время Рабочая группа по стратегическому управлению деятельностью поставщиков, действующая в рамках ЗСКВУУ, создает в рамках ГРООН платформу, где все организации-участницы смогут обмениваться информацией об образцах надлежащей практики и передовом опыте; эта платформа должна быть запущена в 2016 году в целях увеличения числа организаций системы Организации Объединенных Наций, принимающих ТРК.

¹⁷⁷ CEB, summary of conclusions of the seventeenth session of HLCM-PN, CEB/2015/HLCM_PN/17.

337. В число выявленных образцов надлежащей практики также входят механизмы подачи поставщиками протестов; такие механизмы дают участникам торгов и поставщикам возможность подать официальный протест в том случае, когда, по их мнению, торги были проведены с нарушениями политики в области закупок. Механизмы подачи протестов играют особенно полезную роль для выявления случаев мошенничества в процессе отбора поставщиков при осуществлении закупок. Участники торгов бдительно следят за соблюдением надлежащих процедур и имеют возможность подать протест при наличии подозрений относительно возможного сговора некоторых поставщиков между собой или же с сотрудниками, которые занимаются вопросами закупок. В нескольких из обследованных организаций системы Организации Объединенных Наций предусмотрены такие механизмы подачи протестов. Так, например, механизм опротестования результатов торгов недавно начал действовать в ЮНФПА, а Отдел снабжения ЮНИСЕФ внедрил у себя систему управления качеством, отвечающую стандарту «ИСО-9001», в рамках которой осуществляется прием жалоб и принятие последующих мер в связи с ними. В Отделе закупок Секретариата Организации Объединенных Наций действует механизм рассмотрения Комиссией по обзору результатов торгов протестов и жалоб от тех участников торгов, которым не удалось их выиграть; при этом подаче таких протестов и жалоб должно предшествовать официальное собеседование с представителями организаций, предполагающих, что в их отношении была допущена несправедливость¹⁷⁸. Механизм рассмотрения протестов от поставщиков действует и в ФАО.

338. Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, рекомендуется внедрить механизмы применения санкций в отношении поставщиков на основе Типовой рамочной концепции КСР/КВУУ.

D. Применение санкций в отношении партнеров-исполнителей

339. В большинстве обследованных организаций юридические механизмы управления деятельностью партнеров-исполнителей не предусматривают конкретных официальных процедур применения санкций. Вместе с тем наличие соответствующих руководящих установок, соглашений, меморандумов о взаимопонимании и других инструментов позволяет проводить некоторые мероприятия в целях противодействия мошенничеству и минимизации его последствий¹⁷⁹. В их число входят меры превентивного характера, включая, в частности проведение комплексных проверок, требования в отношении финансового управления, а также практику выплаты траншей на основании информации и отчетов о ходе реализации программ. Кроме того, существуют ревизии, проверки на местах и другие механизмы инспекций и мониторинга, которые входят в число надзорных мероприятий в ходе осуществления программ.

340. Вместе с тем в отсутствие подробных стандартных процедур применения санкций в отношении партнеров-исполнителей решения относительно прекращения действия договоров, приостановки выплат и принятия иных мер санкционного характера принимают руководители программ. Юридическим основани-

¹⁷⁸ Секретариат Организации Объединенных Наций, Отдел закупок, www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline (ссылка проверена 27 ноября 2015 года).

¹⁷⁹ В ЮНОПС определение понятия «поставщики» является более широким, нежели определение, предусмотренное ТРК, и включает в себя партнеров-исполнителей (см. UNOPS organizational directive No. 41, para. 3.12).

ем для таких мер по минимизации негативных последствий нарушений и принятия «мер воздействия» в большинстве случаев служат соглашения с партнерами-исполнителями, которые могут предусматривать право организации прекращать финансирование, в том числе в случаях выявления мошенничества, а также требовать возмещения нанесенного организации ущерба.

341. ФАО, УВКБ, ЮНФПА, ЮНИДО и ВПП включают положения такого рода в заключаемые ими меморандумы о взаимопонимании и соглашения. Тем не менее, хотя эти положения могут предусматривать некоторые элементы надлежащих процедур, включая, например, прекращение договорных отношений и арбитраж, в целом механизм применения санкций в отношении партнеров-исполнителей является фрагментарным и недостаточно хорошо проработанным. Отсутствует ясность в вопросах о применяемых критериях и о процессе принятия решений, включая вопрос о том, должны ли соответствующие решения приниматься на групповой или индивидуальной основе, а также об уровне их принятия. Отсутствует также и официальный механизм принятия последующих мер и обеспечения соблюдения введенных санкций.

342. Как показывают случаи, связанные с мошенническими действиями партнеров-исполнителей в Сомали, несмотря на то, что УСВН завершила проведение соответствующих расследований, в ходе которых была доказана обоснованность обвинений, а также на то, что финансовый ущерб составил более 9 млн. долл. США, вернуть средства до сих пор не удалось. В своем последнем докладе КРООН прокомментировала эти и аналогичные случаи следующим образом: «В тех случаях, когда мошенничество было подтверждено Отделом расследований, Администрация до сих пор не задействовала имеющиеся в соглашениях по проектам положения об арбитраже для возврата средств и возмещения убытков»¹⁸⁰. Иногда передача дел национальным органам приносит более успешные результаты, включая случай с другой организацией, который имел место в 2006 году, однако даже в этом случае, несмотря на то, что местные судебные органы приняли решение в пользу этой организации, полное возмещение убытков обеспечить пока еще не удалось.

343. Ввиду нехватки или отсутствия информации по вопросам, касающимся передачи дел и возвращения активов, конкретные данные и сведения о возмещении убытков, связанных с мошенничеством, а также о результативности соответствующих усилий не могли быть получены и проанализированы в ходе подготовки настоящего доклада. Анкета, разосланная всем организациям, содержала запрос на предоставление информации относительно размеров убытков, которые удалось возместить в течение последних пяти лет. Обзор и анализ поступившей в ответ на этот запрос информации, а также данных, содержащихся в докладах других надзорных органов, включая внутренних и внешних ревизоров, свидетельствуют о том, что результаты усилий по возмещению убытков были минимальными или отсутствовали вообще.

344. С учетом крупных размеров тех сумм, которые перечисляются некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций партнерам-исполнителям, а также высокого уровня рисков, в том числе связанных с мошенничеством, которыми чреват механизм реализации программ с участием партнеров-исполнителей, инспекторы хотели бы подчеркнуть важное значение превентивных мер по противодействию мошенничеству, которые были перечислены в предыдущих главах, посвященных борьбе с мошенничеством и его выявлению. Кроме того, организациям необходимо усиливать меры, принимае-

¹⁸⁰ A/70/5 (том I), пункт 125.

мые ими в порядке реагирования, а также механизмы применения санкций в отношении партнеров-исполнителей; необходимость таких действий обусловлена теми же самыми факторами, которые обсуждались выше применительно к поставщикам и подрядчикам, в отношении которых уже предусмотрены значительно более тщательно проработанные и досконально контролируемые механизмы, включая комплексные проверки, проведение конкурсных торгов, а также деятельность комитетов и контрольные механизмы недопущения мошенничества.

345. Процедуры применения санкций в отношении партнеров-исполнителей должны также распространяться на их субподрядчиков, а также на других партнеров, которые финансируются по линии организаций системы Организации Объединенных Наций, включая получателей субсидий. Как уже указывалось выше, особое внимание следует уделять деталям и деликатным моментам, касающимся взаимодействия с государственными органами и принятия в их отношении «мер воздействия».

346. Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, рекомендуется до конца 2016 года обновить свою политику, процедуры и связанные с ними правовые механизмы в отношении партнеров-исполнителей, с тем чтобы предусмотреть возможность применения санкций в отношении партнеров-исполнителей, включая передачу соответствующих дел о мошенничестве национальным органам и возвращение активов.

Е. Обмен информацией, касающейся применения санкций в отношении сторонних организаций

347. Важное значение обмена информацией между организациями системы Организации Объединенных Наций относительно сторонних организаций, поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей подчеркивалось в предыдущих докладах ОИГ; данный вопрос вызывал беспокойство как у надзорных органов, так и у государств-членов.

348. Что касается поставщиков и подрядчиков, то на этом направлении многим организациям системы Организации Объединенных Наций удалось добиться ощутимого прогресса. Например, если говорить об Отделе закупок Секретариата Организации Объединенных Наций, то данные о поставщиках, в отношении которых были применены санкции, публикуются на веб-сайте Отдела для внутреннего пользования, доступном через компьютерную сеть системы Организации Объединенных Наций; данные о поставщиках, которые стали объектами санкций, включаются в базу данных ГРООН, который выполняет функции общеорганизационного веб-портала для регистрации поставщиков организаций системы Организации Объединенных Наций; список поставщиков, в отношении которых были применены санкции, препровождается секретарю Закупочной сети КВУУ (ЗСКВУУ), который в свою очередь доводит его до сведения подразделений, ответственных за работу ЗСКВУУ, во всех организациях системы Организации Объединенных Наций.

349. Как говорилось в разделе Е главы VII, основной платформой для обмена информацией о поставщиках является Глобальный рынок Организации Объ-

единенных Наций (ГРООН)¹⁸¹. В настоящее время организации системы Организации Объединенных Наций обсуждают (в том числе и в рамках ЗСКВУУ) вопрос о дальнейшем развитии ГРООН путем наделения его функциями по регистрации индивидуальных консультантов и управлению их деятельностью. Участники ГРООН в целом поддержали эту инициативу, особенно в свете недавнего укрепления механизма фильтрации поставщиков, который теперь предусматривает проверку каждого поставщика по публикуемым Советом Безопасности сводным спискам поставщиков, в отношении которых были применены санкции¹⁸².

350. Было также начато обсуждение вопроса о распространении ГРООН на других партнеров, включая партнеров-исполнителей. Как было отмечено на двадцать восьмой сессии КВУУ, в существующий порядок функционирования ГРООН можно было бы внести изменения, позволяющие отслеживать партнеров-исполнителей таким же образом, как сейчас отслеживаются вызывающие подозрения поставщики, что в свою очередь могло бы обеспечить платформу для обмена информацией. Представители служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (ПСВН ООН) и Представители служб расследований Организации Объединенных Наций (ПСР ООН) поддержали планы КВУУ по созданию общего рамочного механизма. Они выразили готовность и впредь оказывать содействие в этой работе по мере ее продвижения вперед. Они также поддержали подход ГРООН к вопросу о критериях, предъявляемых к поставщикам, и указали на возможность применять их и к партнерам-исполнителям.

351. На двадцать восьмой сессии КВУУ было инициировано создание рабочей группы в составе представителей ЗСКВУУ и членов бывшего консультативного комитета СППДС, с тем чтобы: а) уточнить понятия, определив, в каких случаях НПО должна рассматриваться как поставщик, а в каких – как партнер-исполнитель; б) рассмотреть вопрос о целесообразности приспособления ГРООН к нуждам его использования в качестве платформы для отслеживания случаев мошенничества, связанных с деятельностью партнеров-исполнителей; в) изучить альтернативные механизмы обмена информацией; г) проанализировать возможности и препятствия, связанные с расширением нынешней сферы охвата оценок, проводимых в рамках СППДС, а также изучить возможность применения предусмотренных СППДС средств и инструментов управления рисками в отношении поставщиков и партнеров-исполнителей; д) оценить практическую ценность и целесообразность адаптации процедур, предусмотренных Системой отбора поставщиков, для их применения, при необходимости, к партнерам-исполнителям; и е) предложить общие подходы к вопросам минимизации рисков¹⁸³.

352. Опрошенные высказали различные мнения в отношении функционирования и результативности работы ГРООН. Многие из них отметили, что деятельность ГРООН отвечает ожиданиям и де-факто позволяет обеспечивать коллективное отстранение поставщиков от сотрудничества, поскольку содержит информацию о тех поставщиках, в отношении которых были применены санкции. Некоторые из опрошенных указали на необходимость улучшений и отметили, что система может адекватно выполнять поставленные перед ней задачи лишь при условии регулярного обновления данных и информации всеми организациями системы Организации Объединенных Наций. Дискуссии по данному во-

¹⁸¹ См. www.ungm.org; информацию о роли ГРООН см. также в UNGM, SEB/2015/HLCM_PN/17, para. 52.

¹⁸² SEB/2015/HLCM_PN/17, para. 116.

¹⁸³ КСР, выводы, сделанные по итогам двадцать восьмой сессии КВУУ, SEB/2014/5.

просу продолжают. На практике организации также проверяют поставщиков по своим собственным санкционным спискам, которые в некоторых случаях могут отличаться друг от друга, поскольку различные организации системы Организации Объединенных Наций используют разные процедуры и критерии в том, что касается санкций. Таковы некоторые из имеющихся проблем, которые свидетельствуют о наличии возможностей для совершенствования системы.

353. В дополнение к обмену информацией о поставщиках, в отношении которых были применены санкции, через платформу ГРООН некоторые организации, включая, в частности, ПРООН и ЮНОПС, также размещают данные о таких поставщиках на своих веб-сайтах, что также практикуется Всемирным банком. Данные о поставщиках, в отношении которых были применены санкции, публикуются на веб-сайте Отдела закупок Секретариата Организации Объединенных Наций для внутреннего пользования, доступном через компьютерную сеть системы Организации Объединенных Наций.

354. Как было указано в одном из предыдущих докладов ОИГ¹⁸⁴ и вновь отмечено в ходе проведения настоящего обзора, интенсивность обмена информацией о партнерах-исполнителях на уровне штаб-квартир, а также на региональном и страновом уровнях является низкой. Несмотря на существование некоторых механизмов и инструментов подобного рода, включая, в частности, обмен информацией о партнерах-исполнителях на уровне оперативно-управленческих групп/подразделений в структуре страновых отделений Организации Объединенных Наций, а также в рамках СППДС, деятельность по обмену информацией является ситуативной и зачастую не имеет систематического характера. Вместе с тем существуют и дополнительные механизмы обмена информацией о партнерах-исполнителях, функционирующие в рамках систем управления объединенными фондами, а также двух групп по вопросам управления рисками, учрежденных для Сомали и Афганистана.

355. Отсутствие надлежащих механизмов обмена информацией о партнерах-исполнителях приводит к возникновению существенных рисков, включая, например, возможность того, что то или иное учреждение системы Организации Объединенных Наций может заключить контракт с НПО, которое неудовлетворительно выполняло свои обязанности или совершало мошеннические действия в ходе сотрудничества с каким-либо другим учреждением. Кроме того, в связи с этим у НПО может появиться возможность для выставления дублирующих друг друга счетов, причем речь может идти не только о средствах различных организаций системы Организации Объединенных Наций, но и о средствах других многосторонних организаций, включая, например, Европейский союз, МБР и двусторонних доноров.

356. Как показывает опыт работы Группы управления рисками¹⁸⁵ в Сомали, принятие таких мер, как более тщательный скрининг, проведение комплексных

¹⁸⁴ JIU/REP/2013/4.

¹⁸⁵ Группа управления рисками (ГУР) была создана в рамках канцелярии координатора-резидента/координатора гуманитарной помощи (КР/КГП) в Сомали, которой она подчиняется; она предоставляет оперативные консультации по вопросам управления рисками страновому отделению Организации Объединенных Наций и КР/КГП, а также информацию о партнерах(-исполнителях), сотрудничающих и заключивших контракты с организациями системы Организации Объединенных Наций. В этих целях ГУР создала базу данных с информацией о контрактах 13 учреждений системы Организации Объединенных Наций (по состоянию на 2013 год) на сумму более 419 млн. долл. США с участием примерно 1 200 ПИ и партнеров. Эта база данных также позволяет проводить проверку любого партнера-исполнителя по спискам

проверок и обмен информацией о партнерах-исполнителях, значительно облегчает выявление тех партнеров-исполнителей, которые совершают мошеннические действия и неудовлетворительно выполняют свои обязанности, а также способствует недопущению повторения подобных случаев мошенничества. Как было сообщено инспекторам, несколько текущих и уже завершенных расследований, связанных с мошенническими действиями партнеров-исполнителей в Сомали, включая некоторые из дел, о которых говорится в пункте 180 выше, были начаты на основании информации, предоставленной Группой, а также благодаря более активному обмену соответствующей информацией между организациями системы Организации Объединенных Наций.

357. В последние годы КРООН и ОИГ неоднократно обращали внимание на отсутствие координации действий между различными организациями системы Организации Объединенных Наций, работающими в одних и тех же регионах и сотрудничающими с одними и теми же партнерами. У этих организаций отсутствует официальный механизм обмена информацией о результатах деятельности партнеров¹⁸⁶.

358. В связи с этими замечаниями Исполнительный комитет ГРООН и КСР/КВУУ создали две рабочие группы в целях рассмотрения вопроса о том, чтобы предусмотреть официальное требование относительно обмена информацией о результатах деятельности партнеров-исполнителей¹⁸⁷.

359. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется, действуя в их качестве членов КСР, который координирует развитие ГРООН, ускорить рассмотрение вопроса об использовании ГРООН в качестве платформы для автоматического проведения комплексных проверок партнеров-исполнителей и консультантов, а также для всестороннего обмена информацией между организациями относительно результатов их работы.

организаций, в отношении которых были применены санкции, которые ведутся Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, а также по «черному списку» поставщиков Всемирного банка.

¹⁸⁶ A/70/322, пункт 40; JIU/REP/2013/4, стр. 46.

¹⁸⁷ A/70/322, пункт 40; см. также СЕВ/2014/5 (Conclusions of the Twenty-eighth Session of the High Level Committee on Management (HLCM)), paras 53–68.

XI. Предоставление информации о результатах деятельности и обратная связь (основополагающий компонент 8)

A. Предоставление информации, касающейся данных о противодействии мошенничеству и мероприятий по борьбе с ним

Ненадежность механизмов предоставления информации, касающейся мошенничества

360. Тщательный сбор данных и предоставление информации о мошенничестве и мероприятиях по борьбе с ним являются важными элементами мер по противодействию мошенническим действиям, направленным против системы Организации Объединенных Наций. В ходе проведения обзора выяснилось, что информация и данные о мошенничестве, которые содержатся в докладах, предоставляемых внешним ревизорам, зачастую являются недостоверными и вводящими в заблуждение. Так, например, КРООН в своем кратком резюме за 2014 год указала следующее: «Число случаев мошенничества и предполагаемого мошенничества, о котором сообщали подразделения системы Организации Объединенных Наций в том I, также снизилось, но при этом многие департаменты и управления не представили подробной информации о случаях мошенничества, выявленных в 2014 году. В этой связи Комиссия не может гарантировать, что суммы, указанные и преданные гласности руководством в том I, являются полными или достоверными»¹⁸⁸. В докладе УСВН за 2014 год¹⁸⁹, касающемся раскрытия информации о мошенничестве в Секретариате Организации Объединенных Наций, был сделан аналогичный вывод о том, что информация, предоставляемая в распоряжение внешних ревизоров, может быть недостоверной и неполной.

361. Аналогичным образом, информация о числе случаев мошенничества и убытках в результате мошеннических действий, предоставленная ОИГ рядом организаций в связи с проведением данного обзора, настолько разительно отличалась от данных, официально предоставленных этими же организациями внешним ревизорам, что была сочтена непригодной для целей проведения анализа, содержащегося в настоящем докладе. Так, например, данные об убытках в результате мошенничества за 2012–2014 годы, предоставленные ПРООН внешним ревизорам, существенно отличались от данных, предоставленных ОИГ. ПРООН пояснила, что она больше не предоставляет информацию о суммах убытков в результате мошеннических действий, связанных с закупками, поскольку в настоящее время она занимается разработкой методологии, которая позволит ей проводить более точную количественную оценку таких убытков. Для выполнения этой задачи в рамках ПРООН была создана рабочая группа. Она также разъяснила, что не сообщила ОИГ о количестве жалоб, связанных с партнерами-исполнителями из числа государственных органов и НПО, потому что на тот момент ее система рассмотрения дел не позволяла генерировать подобную статистику. В настоящее время проводится обновление системы рас-

¹⁸⁸ A/70/322, пункт 44.

¹⁸⁹ OIOS, audit of the process of reporting cases of fraud or presumptive fraud in financial statements, report 2014/051.

смотрения дел, с тем чтобы она надлежащим образом отражала такую информацию.

362. Результаты проведенного ОИГ обследования по проблеме мошенничества подтверждают вышеизложенные тезисы в отношении всех частей системы Организации Объединенных Наций. Сорок пять процентов лиц, охваченных этим обследованием, не были уверены в том, что их организация обеспечивает информационную открытость в том, что касается проблемы мошенничества, особенно в части обнародования достоверных статистических данных о числе случаев подтвержденных мошеннических действий, видах мошенничества, дисциплинарных мерах и другой связанной с этим информации.

Отсутствие всесторонней управленческой отчетности о мерах по борьбе с мошенничеством

363. В большинстве обследованных организаций информация о мероприятиях по борьбе с мошенничеством, и в частности о рисках, связанных с мошенничеством, а также о том, какие меры принимаются в связи с ними, содержится во многих различных докладах, включая ежегодный доклад об итогах надзорной деятельности, доклад подразделения по вопросам этики, доклад внешних ревизоров и финансовые ведомости организации, а также доклад руководителя организации о принятых мерах дисциплинарного характера. Из-за того, что речь идет о многочисленных докладах, составляемых различными подразделениями, как старшему руководству, так и директивным органам бывает сложно составить четкое представление о уязвимости той или иной организации к проблеме мошенничества, мерах по управлению рисками, связанными с мошенничеством, а также о размерах убытков, связанных с мошенничеством.

364. Кроме того, обзор выявил полное отсутствие каких-либо показателей эффективности деятельности в рамках всех ныне существующих программ борьбы с мошенничеством в системе Организации Объединенных Наций. В отсутствие всестороннего понимания характера рисков, связанных с мошенничеством, и адекватности мер по минимизации этих рисков, а также соответствующих показателей, позволяющих проанализировать результаты проводимой работы, нет никакой возможности оценить эффективность мер по борьбе с мошенничеством, а также использования ресурсов, выделяемых на такую борьбу. По этой причине государства-члены могут оказаться не в состоянии предоставить организациям обоснованные руководящие установки и указания в отношении вопросов, связанных с противодействием мошенничеству. Кроме того, сложившаяся ситуация не позволяет принимать обоснованные решения относительно параметров приемлемого риска и приходиться к соглашениям по механизмам совместного несения рисков соответствующими организациями и государствами-членами (см. главу V).

365. Подготовка исполнительными главами организаций всеобъемлющих управленческих докладов о результатах деятельности по борьбе с мошенничеством, в которых отражались бы основные положения различных отчетов, касающихся проблемы мошенничества, и их представление директивным и руководящим органам обеспечили бы необходимый уровень подотчетности и транспарентности в вопросах, касающихся мошенничества. Необходимо, чтобы директивные/руководящие органы на систематической основе учитывали содержание таких всеобъемлющих докладов по проблеме мошенничества при выполнении своих надзорных обязанностей.

366. Ожидается, что осуществление нижеследующих рекомендаций будет способствовать росту уровня транспарентности и подотчетности, а также повышению эффективности и результативности реализуемых организациями программ борьбы с мошенничеством.

Рекомендация 15

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует ежегодно представлять своим директивным и руководящим органам сводный всеобъемлющий управленческий доклад о результатах деятельности по борьбе с мошенничеством, составленный на основе основных показателей эффективности такой деятельности. Такой доклад должен, в частности, включать в себя информацию о степени распространенности мошенничества и о положении дел в области соблюдения политики противодействия мошенничеству, статистические данные о мошенничестве, а также информацию о наложенных взысканиях, убытках в результате мошенничества, возвращении активов и накопленном опыте.

Рекомендация 16

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует: включить в свои повестки дня на постоянной или долгосрочной основе пункт, касающийся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним; проводить ежегодный обзор сводных всеобъемлющих управленческих докладов о политике и деятельности по борьбе с мошенничеством, представляемых исполнительными главами; и осуществлять на высоком уровне руководящие и надзорные функции в отношении вопросов, связанных с мошенничеством.

В. Накопленный опыт и обратная связь

367. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций не ведет регулярной деятельности по выявлению и систематизации опыта, который накапливается в ходе проведения ревизий и расследований, связанных с мошенничеством. Несмотря на то, что в некоторых случаях составляются и препровождаются руководителям служебные письма с рекомендациями в отношении корректировочных мер, которые выносятся по итогам ревизий и расследований, на практике это делается не на регулярной и систематической основе, а ситуативно, в зависимости от того, какая именно следственная группа занимается соответствующими вопросами. Налицо отсутствие базы данных, в которой отражалась бы суть возникшей проблемы, обстоятельства дела и подробности использованной мошеннической схемы, способ ее обнаружения, результаты и т.п., а также подразделения, которое вело бы такую базу данных. Нельзя считать адекватными и последующие меры, направленные на выполнение таких рекомендаций и руководящих установок; отсутствуют стандартные процедуры работы и официальные механизмы отслеживания рекомендаций.

368. В других многосторонних организациях, в том числе в Европейском союзе и Всемирном банке, в рамках действующих в них механизмов регулярного проведения ревизий и/или расследований и в соответствии с существующими на этот счет конкретными руководящими установками практикуется внутриор-

ганизационный обмен информацией о содержащихся в соответствующих докладах результатах расследований и ревизий в тех случаях, когда они касаются вопросов администрации и управления, включая, например, упущения в механизмах внутреннего контроля и области, требующие улучшений. Одним из примеров подобного рода может служить деятельность по недопущению мошенничества, которую ведет ЕББМ в консультации с другими подразделениями (в том числе юридическими); в рамках такой деятельности все существующие и новые директивы, правила и положения Европейского союза, а также соглашения и меморандумы о взаимопонимании периодически подвергаются проверке и пересмотру с учетом соответствующих выводов и рекомендаций, содержащихся в отчетах о расследованиях, с тем чтобы обеспечить постоянное совершенствование правовых инструментов и устранение юридических пробелов. Еще один пример – публикация Всемирным банком сборника прецедентов, в котором описываются крупномасштабные и типичные случаи мошенничества, способы, при помощи которых они были выявлены, а также принятые в связи с ними меры, включая накопленный опыт.

369. Организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо разработать стандартные процедуры, предусматривающие, что за публикацией отчетов о ревизиях и расследованиях должен следовать систематический анализ накопленного опыта в том, что касается превентивных и аналитических мер, направленных на повышение эффективности борьбы с мошенничеством. Информацию об этом опыте следует препровождать на рассмотрение руководства. Авторы доклада подтверждают следующую рекомендацию, содержащуюся в документе JIU/REP/2000/9: «Рекомендация 5. Исполнительным главам следует обеспечить включение в программы работы подразделений, отвечающих за проведение расследований, задач по разработке руководством упреждающих мер, основанных на превентивных расследованиях и на опыте, накопленном в ходе завершенных расследований».

С. Взаимодействие подразделений, занимающихся ревизиями и расследованиями

370. Обзор показал, что в целях повышения эффективности борьбы с мошенничеством организациям необходимо добиваться дальнейшего совершенствования механизмов координации действий и сотрудничества между различными надзорными подразделениями (в том числе занимающимися вопросами ревизий, расследований, проверок и оценки). Хотя обследованные подразделения в своем большинстве указали, что обмен информацией имеет место, зачастую он носит ситуативный характер и не осуществляется на последовательной, своевременной и систематической основе. Преобладает мнение, согласно которому ревизоры не имеют ни полномочий, ни квалификации для проведения ревизий, направленных на выявление злоупотреблений или мошенничества. С другой стороны, сотрудники, проводящие расследования, как правило, не уделяют значительного времени и внимания контрольным механизмам и не имеют необходимой квалификации для того, чтобы оценивать эффективность механизмов контроля, особенно если речь идет о финансовом контроле. Упоминались конкретные случаи, когда в отчетах о ревизиях содержался целый ряд «сигналов опасности», которых было достаточно для того, чтобы говорить о необходимости проведения ревизии или расследования на предмет выявления мошенничества, включая, например, искусственное дробление контрактов, попытки обойти контрольные механизмы и несоблюдение установленных правил и процедур;

тем не менее систематические последующие меры в связи с такими случаями принимались редко. Другие примеры подобного рода были связаны со случаями, когда ревизорам не сообщали о проводимых расследованиях в отношении ревизуемых ими программ или страновых отделений.

371. Следует отметить, что гораздо более тесное взаимодействие между ревизорами и следователями наблюдалось в небольших по размерам службах внутреннего надзора, где существование отдельных подразделений, занимающихся проведением внутренних ревизий и расследований, является нецелесообразным. Препятствия, связанные с ограниченностью ресурсов, в сочетании с присутствием целеустремленных профессионалов с многогранным опытом работы (ревизоров с опытом в области проведения расследований, и наоборот), действующих под руководством опытных начальников подразделений, создали благоприятные условия для взаимодополняющего сотрудничества. Вместе с тем некоторые из опрошенных высказали опасения по поводу слишком широкого участия ревизоров в мероприятиях по выявлению мошенничества и/или их включения в группы по проведению расследований по той причине, что после их возвращения к выполнению обязанностей, круг которых ограничивается исключительно проведением внутренних ревизий, их становится трудно воспринимать как надежных сотрудников.

372. Необходимость улучшения координации действий между различными надзорными подразделениями также подчеркивалась в одном из недавних докладов НККР, содержащем рекомендацию о том, чтобы в рамках обзора деятельности служб внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций были рассмотрены «давно фигурирующие в повестке дня вопросы, а также возможности для улучшения сотрудничества между подразделениями, занимающимися проведением расследований, ревизий, инспекций и оценок»¹⁹⁰.

373. Очевидно, что эффективное сотрудничество и своевременный обмен соответствующей информацией между различными надзорными подразделениями имеет особенно важное значение для эффективности мер по борьбе с мошенничеством. Оно открывает возможность для достижения синергического и взаимодополняющего эффекта за счет объединения многообразного опыта и конкурентных преимуществ каждого из надзорных подразделений. В частности, инспекторы хотели бы подчеркнуть важное значение координации действий на этапе планирования как ревизий, так и расследований; на этой стадии работы обмен информацией будет полезен для обоих подразделений. В тех случаях, когда в ходе ревизий удастся обнаружить «сигналы опасности», службам расследований следует на систематической основе рассматривать возможность принятия последующих мер в связи с такими ситуациями. Аналогичным образом, в определенных случаях следственная группа должна иметь возможность воспользоваться опытом, имеющимся у ревизоров, на этапе планирования или проведения последующих расследований. Кроме того, службам расследований необходимо уделять надлежащее внимание любым обнаруженным в ходе расследований слабым местам в системах и контрольных механизмах противодействия мошенничеству и, координируя свои действия с ревизорами, предоставлять соответствующую информацию руководству в целях содействия принятию надлежащих последующих мер.

374. Руководителям надзорных подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций следует усилить внутреннюю координацию действий и сотрудничество между группами, занимающимися выпол-

¹⁹⁰ A/70/284, пункт 65.

нением различных надзорных функций в их подразделениях, с тем чтобы повысить эффективность мероприятий по борьбе с мошенничеством и способствовать обмену накопленным опытом. Им следует рассмотреть вопрос о целесообразности включения раздела о положении дел в сфере такого сотрудничества в свои доклады, представляемые директивным и руководящим органам.

D. Межучрежденческое сотрудничество и координация действий по борьбе с мошенничеством

375. Необходимо предусмотреть механизмы и процедуры укрепления сотрудничества и координации действий различных организаций системы Организации Объединенных Наций в целях принятия всесторонних и общесистемных мер по борьбе с мошенничеством. Как уже неоднократно подчеркивалось в настоящем докладе, сферы сотрудничества, координации действий и взаимопомощи включают в себя обмен информацией о поставщиках и партнерах-исполнителях, совместные кампании по борьбе с мошенничеством, обмен учебными материалами, проведение совместных или параллельных расследований, а также применение единообразных санкций в отношении сотрудников и сторонних организаций. Несмотря на то, что, как было указано в настоящем докладе, по некоторым направлениям сотрудничества предпринимаются усилия, заслуживающие высокой оценки, существует большой простор для совершенствования в том, что касается совместных действий организаций по борьбе с мошенничеством. Таким организациям, как Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР), Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ), Представители служб расследований Организации Объединенных Наций (ПСР ООН) и Представители служб внутреннего надзора (ПСВН ООН), следует выполнять функции форумов для обмена опытом по вопросам, касающимся мошенничества, и отводить в своих программах работы достаточное время для серьезного обсуждения такой важной проблемы, как мошенничество. Проявления мошенничества имеют место во всех частях системы Организации Объединенных Наций, а борьба с мошенничеством – это обязанность не только каждой организации в отдельности, но и системы Организации Объединенных Наций в целом.

Приложения I–IV

*Приложения I–IV публикуются исключительно на веб-сайте
ОИГ (www.unjii.org) совместно с докладом*

- I. Compilation of fraud policies and other anti-fraud related policies
- II. Definitions of fraud and presumptive fraud
- III. Fraud risk assessments
- IV. Survey Methodology

Убытки в результате мошенничества и другие количественные показатели, связанные с мошенничеством, отраженные в финансовых ведомостях, которые были предоставлены организациями внешним ревизорам в 2008–2014 годах¹⁹¹

Организации – участницы ОИГ		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014 год	Итого/В среднем за 2008–2014 годы ¹⁹²
		2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	
Секретариат Организации Объединенных Наций ¹⁹³	Число случаев мошенничества	21		9		18		5	53
	Суммы убытков	730 049 долл. США		66 385 долл. США		11 876 000 долл. США		600 000 долл. США	13 272 434 долл. США
	Общие расходы	9 280 000 000 долл. США		10 634 000 000 долл. США		10 631 000 000 долл. США		6 170 000 000 долл. США	36 725 млн. долл. США
	В процентах	0,0079%		0,0006%		0,1117%		0,0097%	0,0325%
ЮНЭЙДС	Число случаев мошенничества	«случаев мошенничества не было» ¹⁹⁴		«случаев мошенничества не было»		«случаев мошенничества не было»		«случаев мошенничества не было»	0
	Суммы убытков	0		0		0	0	0	0
	Общие расходы	524 100 000 долл. США		604 800 000 долл. США		575 100 000 долл. США		295 700 000 долл. США	1 999,7 млн. долл. США
	В процентах	0%		0%		0%		0%	0%
ЮНКТАД	Число случаев мошенничества	нет данных ¹⁹⁵	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	---
	Суммы убытков	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	---
	Общие расходы	37 000 000 долл. США	38 800 000 долл. США	39 200 000 долл. США	39 000 000 долл. США	36 000 000 долл. США	40 400 000 долл. США	38 800 000 долл. США	269,2 млн. долл. США
	В процентах	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно

¹⁹¹ Источник: информация из финансовых ведомостей, представленных внешним ревизорам организаций, с 2008 по 2014 годы.

¹⁹² На основании предоставленных данных за 2008–2014 годы. Средний процент за 2008–2014 годы был рассчитан путем деления процентного показателя за те (двух)годовые периоды, по которым есть данные, на число периодов времени в тех случаях, когда можно было рассчитать процентные показатели. В случае наличия периодов времени, в отношении которых нельзя было определить процентные показатели, связанные с мошенничеством, в соответствующей графе указывается «рассчитать невозможно»; аналогичным образом этот фактор учитывается и при расчете среднего процента. Данные об общих расходах округлены.

¹⁹³ Том I доклада КРООН, касающегося Секретариата Организации Объединенных Наций.

¹⁹⁴ Если указано, что «случаев мошенничества не было», это означает, что в докладе по итогам внешней ревизии число случаев мошенничества обозначено как «ноль».

¹⁹⁵ Если указано «нет данных», это означает, что в докладе по итогам внешней ревизии отсутствует информация о числе случаев мошенничества/сумме убытков.

Организации – участницы ОИГ		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014 год	Итого/В среднем за 2008–2014 годы ¹⁹²
		2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	
МТЦ	Число случаев мошенничества	«случаев мошенничества не было»		«случаев мошенничества не было»		«случаев мошенничества не было»		«случаев мошенничества не было»	0
	Суммы убытков	0		0		0		0	0
	Общие расходы	129 453 000 долл. США		157 769 000 000 долл. США		155 580 000 000 долл. США		101 872 000 000 долл. США	415 350 млн. долл. США
	В процентах	0%		0%		0%		0%	0%
ПРООН	Число случаев мошенничества	29		16		27	38	27	137
	Суммы убытков	3 260 000 долл. США		3 270 000 долл. США		5 900 000 долл. США	3 345 269 долл. США	3 350 000 долл. США	19 125 269 долл. США
	Общие расходы	10 900 000 000 долл. США		11 430 000 000 долл. США		5 260 000 000 долл. США	5 240 000 000 долл. США	5 310 000 000 долл. США	38,140 млн. долл. США
	В процентах	0,0299%		0,0286%		0,1122%	0,0638%	0,0631%	0,0595%
ЮНЕП	Число случаев мошенничества	2		5		3		«случаев мошенничества не было»	10
	Суммы убытков	933 393 долл. США		20 449 долл. США		информация отсутствует		0	953 842 долл. США
	Общие расходы	682 700 000 долл. США		809 200 000 долл. США		751 400 000 долл. США		552 400 000 долл. США	2 795,7 млн. долл. США
	В процентах	0,1367%		0,0025%		рассчитать невозможно		0%	0,0696%
ЮНФПА	Число случаев мошенничества	20		9		5	2	9	45
	Суммы убытков	394 055 долл. США		информация отсутствует ¹⁹⁶		информация отсутствует	20 000 долл. США	20 000 долл. США	434 055 долл. США
	Общие расходы	1 530 000 000 долл. США		1 650 000 000 долл. США		830 400 000 долл. США	913 300 000 долл. США	1 002 100 000 долл. США	5 925,8 млн. долл. США
	В процентах	0,0258%		рассчитать невозможно		рассчитать невозможно	0,0022%	0,0020%	0,01%
ООН-Хабитат	Число случаев мошенничества	2		1		1		1	5
	Суммы убытков	66 211 долл. США		47 000 долл. США		243 233 долл. США		«финансовых потерь не было»	356 444 долл. США
	Общие расходы	296 400 000 долл. США		426 900 000 долл. США		348 642 000 долл. США		208 032 000 долл. США	1 071,9 млн. долл. США
	В процентах	0,0223%		0,0110%		0,0698%		0%	0,0258%

¹⁹⁶ В докладе о результатах внешней ревизии содержатся некоторые сведения о мошенничестве или предполагаемом мошенничестве (либо о числе случаев мошенничества, либо об убытках). Если указано «информация отсутствует», это означает, что в документе нет данных о числе случаев мошенничества или сумме убытков, соответственно.

Организации – участницы ОИГ		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014 год	Итого/В среднем за 2008–2014 годы ¹⁹²
		2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	
УВКБ	Число случаев мошенничества	6	4	2	19	2	16	6	55
	Суммы убытков	94 800 долл. США	13 065 долл. США	35 000 долл. США	67 000 долл. США	189 240–224 000 долл. США	15 000–261 000 долл. США	124 000 долл. США	678 485 долл. США
						206 620 долл. США ¹⁹⁷	138 000 долл. США		
	Общие расходы	1 602 200 000 долл. США	1 759 900 000 долл. США	1 878 200 000 долл. США	2 181 100 000 долл. США	2 357 700 000 долл. США	2 972 000 000 долл. США	3 355 000 000 долл. США	16 106 млн. долл. США
	В процентах	0,0059%	0,0007%	0,0019%	0,0031%	0,0088%	0,0046%	0,0037%	0,0041%
ЮНИСЕФ	Число случаев мошенничества	29		32		30	20	32	143
	Суммы убытков	146 418 долл. США		5 520 000 долл. США		145 737 долл. США	193 803 долл. США	1 800 000 долл. США	7 805 958 долл. США
	Общие расходы	6 320 000 000 долл. США		7 420 000 000 долл. США		3 620 000 000 долл. США	4 090 000 000 долл. США	4 560 000 000 долл. США	26 010 млн. долл. США
	В процентах	0,0023%		0,0744%		0,0040%	0,0047%	0,0395%	0,025%
УНП ООН	Число случаев мошенничества	1		«случаев мошенничества не было»		6		1	8
	Суммы убытков	14 309 долл. США		0		23 598 долл. США		18 115 долл. США	56 022 долл. США
	Общие расходы	496 099 000 долл. США		450 146 000 долл. США		523 000 000 долл. США		325 400 000 долл. США	1 795 млн. долл. США
	В процентах	0,0029%		0%		0,0045%		0,0056%	0,0032%
ЮНОПС	Число случаев мошенничества	6		9		16	9	6	46
	Суммы убытков	информация отсутствует		229 220 долл. США		информация отсутствует	85 758 долл. США	206 972 долл. США	521 950 долл. США
	Общие расходы	2 258 000 000 долл. США		2 467 000 000 долл. США		676 600 000 долл. США	703 700 000 долл. США	666 600 000 долл. США	6 771,9 млн. долл. США
	В процентах	рассчитать невозможно		0,0093%		рассчитать невозможно	0,0122%	0,0310%	0,0175% /рассчитать невозможно
БАПОР	Число случаев мошенничества	16		22		26	20	25	109
	Суммы убытков	13 540 долл. США		20 256 долл. США		33 079 долл. США	20 000 долл. США	123 004 долл. США	209 879 долл. США
	Общие расходы	1 578 000 000 долл. США		1 921 000 000 долл. США		991 600 000 долл. США	1 118 460 000 долл. США	1 298 490 000 долл. США	6 907,5 млн. долл. США
	В процентах	0,0009%		0,0011%		0,0033%	0,0018%	0,0095%	0,0033%

¹⁹⁷ Для целей расчетов было взято среднее арифметическое значение показателей сумм убытков.

Организации – участницы ОИГ		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014 год	Итого/В среднем за 2008–2014 годы ¹⁹²
		2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	
«ООН-Женщины»	Число случаев мошенничества				«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	4	«случаев мошенничества не было»	4
	Суммы убытков				0	0	667 548 долл. США	0	667 548 долл. США
	Общие расходы				198 300 000 долл. США	235 900 000 долл. США	264 100 000 долл. США	270 530 000 долл. США	968,8 млн. долл. США
	В процентах				0%	0%	0,2528%	0%	0,0632%
ВПП	Число случаев мошенничества	15	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует
	Суммы убытков	570 000 долл. США	1 349 724 долл. США	382 458 долл. США	38 951 долл. США	99 533 долл. США	444 349 долл. США	850 436 долл. США	3 735 451 долл. США
	Общие расходы	3 725 000 000 долл. США	4 228 100 000 долл. США	4 237 700 000 долл. США	4 016 800 000 долл. США	4 395 700 000 долл. США	4 514 800 000 долл. США	5 214 600 000 долл. США	30 333 млн. долл. США
	В процентах	0,0153%	0,0319%	0,0090%	0,0010%	0,0023%	0,0098%	0,0163%	0,0122%
ФАО	Число случаев мошенничества	28		26		9		6	69
	Суммы убытков	90 199 долл. США		информация отсутствует		информация отсутствует		информация отсутствует	рассчитать невозможно
	Общие расходы	2 189 063 000 долл. США		2 736 561 000 долл. США		2 484 904 000 долл. США		553 770 000 долл. США	7 964 млн. долл. США
	В процентах	0,0041%		рассчитать невозможно		рассчитать невозможно		рассчитать невозможно	0,0041% / рассчитать невозможно
МАГАТЭ	Число случаев мошенничества	6	1	1	3	4	4	3	22
	Суммы убытков	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует	информация отсутствует
	Общие расходы	367 832 409 евро	404 399 761 евро	445 084 145 евро	404 200 000 евро	446 200 000 евро	456 900 000 евро	476 000 000 евро	3 000 млн. евро
	В процентах	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно
ИКАО	Число случаев мошенничества	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
	Суммы убытков	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
	Общие расходы	244 200 000 канадских долл.	254 341 000 канадских долл.	235 089 000 канадских долл.	217 963 000 канадских долл.	218 956 000 канадских долл.	246 921 000 канадских долл.	258 413 000 канадских долл.	1 421 млн. канадских долл.
	В процентах	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно

Организации – участницы ОИГ		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014 год	Итого/В среднем за 2008–2014 годы ¹⁹²
		2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	
МОТ	Число случаев мошенничества	нет данных		«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	нет данных	0
	Суммы убытков	нет данных		0	0	0	0	нет данных	0
	Общие расходы	1 174 500 000 долл. США		670 600 000 долл. США	755 700 000 долл. США	689 000 000 долл. США	801 000 000 долл. США	772 000 000 долл. США	4 863 млн. долл. США
	В процентах	рассчитать невозможно		0%	0%	0%	0%	рассчитать невозможно	0% / рассчитать невозможно
ИМО	Число случаев мошенничества	нет данных	нет данных	нет данных	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	0
	Суммы убытков	нет данных	нет данных	нет данных	0	0	0	0	0
	Общие расходы	76 162 321 фунтов стерлингов		43 977 726 фунтов стерлингов	45 993 046 фунтов стерлингов	49 525 282 фунтов стерлингов	47 606 734 фунтов стерлингов	45 012 703 фунтов стерлингов	308 млн. долл. США
	В процентах	рассчитать невозможно		рассчитать невозможно	0%	0%	0%	0%	0% / рассчитать невозможно
МСЭ	Число случаев мошенничества	«случаев мошенничества не было»		«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	0
	Суммы убытков	0		0	0	0	0	0	0
	В процентах	0%		0%	0%	0%	0%	0%	0%
ЮНЕСКО	Число случаев мошенничества	нет данных		нет данных	«случаев мошенничества не было»	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
	Суммы убытков	нет данных		нет данных	0	нет данных	нет данных	нет данных	0 / нет данных
	В процентах	нет данных		нет данных	0%	нет данных	нет данных	нет данных	0 / нет данных
ЮНИДО	Число случаев мошенничества	нет данных		1	нет данных	нет данных	нет данных	6	7
	Суммы убытков	нет данных		12 700 евро	нет данных	нет данных	нет данных	6 423 евро	19 123 евро
	Общие расходы	390 053 200 евро		171 398 200 евро	190 092 600 евро	237 769 700 евро	239 811 800 евро	190 831 000 евро	1 420 млн. евро
	В процентах	рассчитать невозможно		0,0074%	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	0,0034%	0,0054% / рассчитать невозможно
ЮНВТО	Число случаев мошенничества	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
	Суммы убытков	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
	В процентах	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно

Организации – участницы ОИГ		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014 год	Итого/В среднем за 2008–2014 годы ¹⁹²
		2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	
ВПС	Число случаев мошенничества	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	0 / нет данных
	Суммы убытков	0	0	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	0 / нет данных
	В процентах	0%	0%	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	0% / рассчитать невозможно
ВОЗ	Число случаев мошенничества	4		3		2	«случаев мошенничества не было»	5	14
	Суммы убытков	259 689 долл. США		нет данных		нет данных	0	нет данных	нет данных
	Общие расходы	3 941 550 000 долл. США		4 593 000 000 долл. США		2 080 000 000 долл. США	2 252 000 000 долл. США	2 316 000 000 долл. США	15 183 млн. долл. США
	В процентах	0,0066%		рассчитать невозможно		рассчитать невозможно	0%	рассчитать невозможно	0,0033% / рассчитать невозможно
ВОИС	Число случаев мошенничества	нет данных		нет данных	нет данных	21	19	3	43
	Суммы убытков	нет данных		нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	рассчитать невозможно
	Общие расходы	582 800 000 шв. франков		308 400 000 шв. франков	325 400 000 шв. франков	321 500 000 шв. франков	336 500 000 шв. франков	333 200 000 шв. франков	2 209,8 млн. шв. франков
	В процентах	рассчитать невозможно		рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно
ВМО	Число случаев мошенничества	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	«случаев мошенничества не было»	0
	Суммы убытков	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	0	0	0	0
	Общие расходы	85 000 000 шв. франков	91 800 000 шв. франков	90 200 000 шв. франков	91 500 000 шв. франков	84 500 000 шв. франков	76 300 000 шв. франков	96 900 000 шв. франков	616,2 млн. шв. франков
	В процентах	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	рассчитать невозможно	0%	0%	0%	0% / рассчитать невозможно

Добавление 2

**Обзор действий, которые необходимо предпринять организациям-участникам
в соответствии с рекомендациями Объединенной инспекционной группы
JIU/REP/2016/4**

		Планируемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы																Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
			КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН- Женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Доклад	Для исполнения		☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	
	Для информации		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Рекомендация 1		a, d	И	И																												
Рекомендация 2		a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 3		a, e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 4		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 5		e, f		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 6		e, f		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 7		a, e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 8		e, a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 9		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 10		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 11		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 12		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 13		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 14		f, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 15		a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 16		a, i		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р

Условные обозначения:

Р: Рекомендация для принятия решения руководящим органом; **И:** Рекомендация для принятия мер исполнительным главой;

■: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Планируемая отдача: **a:** повышение прозрачности и подотчетности; **b:** распространение передового опыта/образцов надлежащей практики;

c: укрепление координации действий и сотрудничества; **d:** повышение слаженности и согласованности; **e:** усиление контроля и соблюдение требований;

f: повышение результативности деятельности; **g:** достижение существенной экономии финансовых средств; **h:** повышение эффективности

деятельности; **i:** прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.