

|  |  |
| --- | --- |
| ИССАИ 5700: | Международные стандарты высших органов аудита (ИССАИ) выпускаются Международной организацией высших органов аудита (ИНТОСАИ). Для получения дополнительной информации см. веб-сайт [www.issai.org](http://www.issai.org) |

ИНТОСАИ

**Руководство по аудиту антикоррупционных мер**

**Бонн, Сентябрь 2016**

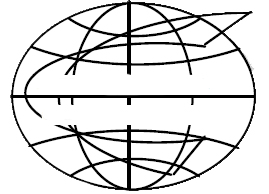
Комитет по профессиональным стандартам ИНТОСАИ

*Секретариат Комитета по профессиональным стандартам*

*Национальное управление аудитом • Стор Конгенсгад 45 • 1264 Копенгаген K • Дания*

Тел.: +45 3392 8400 • Факс: +45 3311 0415 • E-mail: [info@rigsrevisionen.dk](mailto:info@rigsrevisionen.dk)

ИНТОСАИ



ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

ДЛЯ ВСЕОБЩЕГО БЛАГА

Генеральный секретариат ИНТОСАИ – RECHNUNGSHOF

(Счетная палата Австрийской Республики)

ДАМПФЩИФФСТРАССЕ 2

А-1033 ВЕНА

АВСТРИЯ

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

АДРЕС ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЫ: intosai@rechnungshof.gv.at;

ВЕБ-САЙТ: http://www.intosai.org

**Содержание:**

[Введение 4](#_Toc506206376)

[1. Необходимость борьбы с коррупцией 5](#_Toc506206377)

[1.1. Понятие коррупции 5](#_Toc506206378)

[1.2. Причины коррупции 9](#_Toc506206379)

[1.3. Цена коррупции 11](#_Toc506206380)

[1.4. Роль ВОА в борьбе с коррупцией 12](#_Toc506206381)

[1.5. Законы и нормативные акты 14](#_Toc506206382)

[2. Элементы систем по предотвращению коррупции 15](#_Toc506206383)

[2.1. Антикоррупционная культура организаций 16](#_Toc506206384)

[2.2. Цели/Стратегия 17](#_Toc506206385)

[2.3. Ответственность организаций за предупреждение коррупции 18](#_Toc506206386)

[2.4. Оценка и анализ рисков (Управление рисками) 19](#_Toc506206387)

[2.5. Антикоррупционная программа (Модули профилактики коррупции) 23](#_Toc506206388)

[2.5.1. Предотвращение коррупции 24](#_Toc506206389)

[2.5.1.1. Надлежащие рамочные стандарты и нормативные акты 24](#_Toc506206390)

[2.5.1.2. Этический кодекс. 26](#_Toc506206391)

[2.5.1.3. Надлежащее управление кадровыми ресурсами 27](#_Toc506206392)

[2.5.1.4. **Внутренний контроль** 32](#_Toc506206393)

[2.5.1.5. Использование систем электронных правительств 35](#_Toc506206394)

[2.5.2. Обнаружение коррупции 35](#_Toc506206395)

[2.5.2.1. Механизм добровольного раскрытия информации 35](#_Toc506206396)

[2.5.2.2. Внутренний аудит 36](#_Toc506206397)

[2.5.3. Реакция на коррупцию 38](#_Toc506206398)

[2.6. Коммуникация - отчетность 40](#_Toc506206399)

[2.6.1. Подготовка отчетов для организаций вне органа объекта проверки (ВОА, парламент, счетная палата, прокуратура) 40](#_Toc506206400)

[2.6.2. Сбор и распространение информации из внутренних и внешних источников 41](#_Toc506206401)

[2.6.3. Коммуникации 42](#_Toc506206402)

[2.6.4. Письменный план по институциональной коммуникации 43](#_Toc506206403)

[2.6.5. Эффективная внутренняя коммуникация 43](#_Toc506206404)

[2.6.6. Эффективная внешняя коммуникация 45](#_Toc506206405)

[2.6.7. Составление отчета 45](#_Toc506206406)

[2.7. Мониторинг и модификация 46](#_Toc506206407)

[2.7.1. Непрерывный процесс мониторинга 46](#_Toc506206408)

[2.7.2. Анализ полученных выводов 47](#_Toc506206409)

[3. Дополнительные аспекты 48](#_Toc506206410)

[3.1. Взаимодействие с другими организациями, вовлеченными в борьбу против коррупции 48](#_Toc506206411)

[3.2. Сотрудничество между Высшими органами аудита (ВОА) 49](#_Toc506206412)

[3.3. Назначение государственного учреждения 49](#_Toc506206413)

Введение

Настоящее руководство разработано в помощь аудиторам ВОА в подготовке, осуществлении и оценке заданий по аудиту антикоррупционных методов и процедур в государственных ведомствах, входящих в рамки их зоны ответственности. Данное руководство посвящено антикоррупционным методам, структурам и процессам, применяемым указанными ведомствами, и может использоваться в качестве инструмента осуществления аудиторами своих контрольных функций. Кроме того, оно также может использоваться аудируемыми лицами (в частности, правительственными ведомствами, государственными организациями и т.д.) в качестве рекомендаций по реализации собственных мероприятий в сфере борьбы с коррупцией и управлению ими. ВОА, не имеющие полномочий на проведение аудита эффективности, могут применять настоящее руководство во внутренних целях.

Настоящее руководство предназначено для аудитории, знакомой с общими и специальными методологиями и процедурами аудита, применяемыми в данной области аудиторских проверок в соответствии со стандартами ИССАИ, ВОА, руководствами по аудиту, а также прочими стандартами и рекомендациями по проведению аудита. Учитывая колоссальный объем общедоступной информации по данной теме, настоящее руководство не претендует на то, чтобы быть окончательным или всеобъемлющим; скорее, оно призвано разъяснить и проиллюстрировать соответствующие особенности и представить практические решения для аудиторов ВОА.

Данное руководство охватывает все направления антикоррупционных структур и процедур, которые могут использоваться в государственных ведомствах. В нем описывается порядок организации антикоррупционных структур, подходы к оценке и анализу рисков, а также процессы мониторинга. Основной акцент делается на модули эффективной организации борьбы с коррупцией, в частности, разграничение обязанностей, ротация персонала и ротация должностей, роль внутреннего контроля, человеческого капитала, включая повышение уровня информированности персонала и его обучение.

Данное руководство не включает разбирательство в случаях мошенничества. Хотя некоторые ВОА и имеют собственные следственные подразделения, в большинстве случаев во главе расследований стоят не ВОА, поскольку они не обладают достаточными для этого знаниями и ресурсами. Следственные органы могут даже требовать от ВОА прекратить осуществление аудиторских мероприятий в соответствующей сфере, чтобы не ставить под угрозу результаты работы следственной группы. Однако в ВОА могут поступать просьбы о содействии и даже совместной работе со следственной группой. В ходе расследования случаев мошенничества и коррупции осуществляется активный поиск фактов обмана и сокрытия цифр, при этом расследование не завершается до тех пор, пока не будут собраны достаточные доказательства касательно объема проблемы и ее финансового воздействия.

Одним из ключевых моментов, известных ученым и практикам в государственном управлении в результате многолетнего опыта, является необходимость в обеспечении институционального баланса (теория трансакционных издержек). Не существует способа эффективного внедрения формальных институтов, таких как антикоррупционные законы, без внесения соответствующих изменений в неформальные институты, а также убеждения граждан в необходимости внесения изменений для эффективной борьбы с коррупцией.

Составители руководства выразили данную концепцию на первых страницах руководства, которая содержит общую информацию о феномене, называемом коррупция. Данное руководство не только представляет собой методологию по борьбе с коррупцией, в которой обсуждаются принципы и процедуры, основанные на рисках, но также оно должно помочь читателям в полной степени осознать важность борьбы с коррупцией.. Таким образом, в первой части руководства, которая повествует о представителях государственных учреждений по всему миру, составители решили собрать общую информацию о феномене коррупция, ее причинах и последствиях.

1. Необходимость борьбы с коррупцией
   1. Понятие коррупции

Перед обсуждением способов борьбы с коррупцией стоит упомянуть о том, почему вопрос коррупции важен в разрезе государственного управления. Общее значение термина «руководство» охватывает все аспекты процесса осуществления руководства страной, корпорацией или другой организацией. Надлежащее руководство является предпосылкой для устойчивого развития обществ и регионов. Она означает компетентное управление ресурсами страны и государственными задачами в форме, которая является правильной, прозрачной, подотчетной, равноправной и учитывает потребности людей. Понятие «коррупция» имеет более узкий аспект в отличие от «руководства», и зачастую под ней понимается злоупотребление государственной властью или доверием для получения личной выгоды. Ненадлежащее руководство приводит к большей материальной заинтересованности и увеличению пространства для коррупции. Таким образом, продвижение надлежащего управления содействует борьбе с коррупцией. Осуществляются взаимодополняющие мероприятия, обеспечивающие адресную борьбу с коррупцией, например, повышение уровня информированности общественности и усиление правоприменения законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Существует и обратная связь: коррупция подрывает руководство до такой степени, что это приводит к искажению стратегических решений и их исполнения[[1]](#footnote-1).

Международный валютный фонд в своей деятельности и отношениях со странами участницами всегда уделял внимание вопросу надлежащего управления. В 1996 г. комитетом по выработке стратегии Совета управляющих МВФ были добавлены четкие полномочия. В своей Декларации «Партнерство во имя устойчивого глобального роста» Временный комитет МВФ, кроме прочего, подчеркнул важность «продвижения надлежащего руководства во всех его аспектах, в том числе, путем обеспечения верховенства закона, повышения эффективности и подотчетности государственного сектора и противодействия коррупции как важных элементов системы, способствующей процветанию экономики[[2]](#footnote-2)».

Всемирный банк также разработал всемирные показатели государственного управления и выделил шесть основных аспектов управления: подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, результативность управления, качество регуляционной деятельности, верховенство права и борьба с коррупцией[[3]](#footnote-3). Более того, группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, признавая нерушимую связь между коррупцией и отмыванием незаконных доходов, разработала справочное руководство по повышению осведомленности в том, как ее рекомендации по борьбе с легализацией преступных доходов могут быть использованы и в борьбе с коррупцией[[4]](#footnote-4).

Нет никаких сомнений в том, что коррупция способна оказывать серьезное негативное влияние на экономические показатели. Коррупция может привести к снижению инвестиций и экономического роста. Она приводит к тому, что государственные ресурсы перенаправляются в целях личного обогащения, вместо необходимых государственных расходов на образование и здравоохранение. Она характеризуется тенденцией к сокращению расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание при одновременном резком увеличении социально значимых государственных инвестиций и расходов на оборону, составляющие две сферы, крайне подверженные коррупции. За счет сокращения объема налоговых поступлений коррупция может усложнить управление макроэкономическими показателями, а поскольку этот процесс, как правило, носит регрессивный характер, он может усугубить неравномерность распределения доходов[[5]](#footnote-5).

Например, в Конвенции ООН по борьбе с коррупцией не содержится никакого определения коррупции, а лишь перечисляются некоторые определенные типы или проявления коррупции[[6]](#footnote-6). Однако существует ряд «рабочих» определений коррупции. Например, организацией «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International) используется следующее определение коррупции: «злоупотребление предоставленными полномочиями в целях личного обогащения»[[7]](#footnote-7). Рабочее определение коррупции, принятое Группой Всемирного банка, более ориентировано на государственный сектор: «Злоупотребление государственными средствами и (или) государственным положением в целях личной или политической выгоды»[[8]](#footnote-8).

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Советом Европы определяет коррупцию как просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового[[9]](#footnote-9).

В контексте повсеместного характера данного явления, коррупцию можно разделить на индивидуализированную коррупцию, в которую вовлечено определенное количество людей, и коллективную коррупцию, охватывающую целые заинтересованные группы и ведущую к возникновению зависимостей, в рамках которых донор становится получателем, и наоборот. Различие также можно провести в соответствии со сферами государства и общества, где встречается коррупция: в частном секторе, на стыке частного и государственного секторов и в государственном секторе. Если рассматривать подход по предоставлению и получению коррупционных преимуществ, ориентированный на одного индивидуума, то можно различать пассивную и активную коррупцию. Пассивная коррупция подразумевает намеренное действие должностного лица, которое, напрямую или через посредника, требует или получает преимущества любого рода для себя или третьего лица, или принимает обещание такого преимущества в обмен на совершение или несовершение действий в соответствии со своими обязанностями или осуществление своих функций в нарушение своих служебных обязанностей. Активная коррупция подразумевает намеренное действие любого лица, которое обещает или предоставляет, напрямую или через посредника, преимущество любого рода должностному лицу, для него самого или для третьего лица, в обмен на совершение или несовершение действий в соответствии со своими обязанностями или осуществление своих функций в нарушение своих служебных обязанностей[[10]](#footnote-10). Активный подкуп национальных государственных должностных лиц это преднамеренно совершенное преступление, представляющее собой обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из ее [страны – участницы Конвенции] государственных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций. Пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц это преднамеренно совершенное преступление, представляющее собой запрашивание или получение кем-либо из ее [страны – участницы Конвенции] государственных должностных лиц, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций[[11]](#footnote-11).

Коррупцию также можно разделить на два вида: крупная и мелкая. Крупная коррупция, как правило, подразумевает крупные денежные суммы и участие высокопоставленных должностных лиц. В мелкой коррупции обычно замешаны меньшие денежные суммы и младшие чиновники.

Коррупция связана с кумовством или фаворитизмом, клиентизмом, протекцией, покровительством, подкупом, взяточничеством, вымогательством, растратой, хищением или мошенничеством. Под кумовством подразумевается проявление благосклонности, исходя из кровного родства. Другое определение относит кумовство к фаворитизму, проявляемому в отношении родственников вне зависимости от их профессиональных качеств. Фаворитизм означает предоставление преимуществ на основе неформальных отношений или практику благоприятного обхождения с каким-либо лицом или группой лиц[[12]](#footnote-12). Термин «клиентизм» относится к сложной цепочке личных связей, существующих между политическими патронами или боссами и их отдельными клиентами или приспешниками. Данные связи основаны на взаимной материальной выгоде: патрон предоставляет своим вассалам и сообщникам исключаемые ресурсы(деньги, должности) в обмен на их поддержку и содействие(голоса, присутствие на собраниях). Патрон обладает непропорциональными полномочиями и, таким образом, волен распоряжаться распределением контролируемых им средств по своему усмотрению[[13]](#footnote-13).

«По определению, все термины фаворитизм, кумовство и клиентизм связаны со злоупотреблением свободой действий, хотя в некоторых странах такое поведение не считается преступным (в статье 7 Конвенции ООН против коррупции вопросы приема на должность с учетом профессиональных качеств рассматриваются даже без использования термина «кумовство»). Как правило, такие злоупотребления связаны не с предоставлением непосредственной личной выгоды должностному лицу, а с содействием в продвижении интересов лиц, связанных с должностным лицом, будь то семья, политическая партия, племя или религиозная группа. Коррумпированное должностное лицо, принимающее на службу родственника(кумовство), действует в обмен, т.е. не за взятку, а за менее ощутимую выгоду, заключающуюся в продвижении интересов других лиц, связанных с должностным лицом. Незаконное благоприятствование каким-либо лицам или их дискриминация может основываться на широком спектре групповых характеристик: раса, религия, географические факторы, политическая или иная принадлежность, а также взаимоотношения на личном или организационном уровне, например, дружба или совместное членство в клубах или ассоциациях»[[14]](#footnote-14).

«Протекция это необъективное отношение к лицам, с которыми вас связывает долголетняя дружба, выражающееся в их назначении на выборные должности независимо от квалификации. «Покровительство это поддержка, поощрение, привилегия или финансовая помощь, оказываемая организацией или лицом другой организации или лицу. В некоторых странах данный термин используется для описания политического покровительства, заключающегося в использовании государственных ресурсов для вознаграждения лиц за поддержку на выборах». Хотя в некоторых странах системы покровительства и являются законными, «данный термин может относиться к типу коррупции или фаворитизму, когда правящей партией предоставляется вознаграждение группам, семьям, этническим сообществам за поддержку на выборах в виде незаконных подарков, назначений на должности или присуждения государственных контрактов обманным путем».

«Подкуп - это форма политической коррупции, которую можно определить как недобросовестное использование власти политика в целях личной выгоды. Большинство государственных систем характеризуются наличием законодательства, направленного на противодействие подкупу должностных лиц, хотя и они не всегда способны предотвратить коррупцию в политических целях». «Взятка это факт предоставления выгоды в целях оказания неподобающего влияния на действие или решение. Она может быть инициирована должностным лицом, которое просит взятку, или лицом, предлагающим деньги должностному лицу. Взяточничество, вероятно, является наиболее распространенной формой коррупции. Его определения приводятся в некоторых международных инструментах, в национальном законодательстве большинства стран, а также в научных публикациях. Как правило, данный термин применяется для описания выплаты, осуществленной под принуждением государственного должностного лица членом общества против его воли до получения услуги, которая ему причитается. Строго говоря, к такому действию относится не «взятка», которая была дана соучастником коррумпированной системы, а «вымогаемая выплата», которая осуществляется жертвой против ее воли»[[15]](#footnote-15).

«Выгода, предоставляемая путем взятки, может иметь несколько форм: наличные деньги, акции компании, конфиденциальная информация, услуги сексуального и прочего характера, развлекательные мероприятия, трудоустройство или, на самом деле, простое обещание выгоды в будущем (например, работа после выхода на пенсию).

Европейская Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию дает следующее определение взяточничеству, связанному с явлением коррупции: активное или пассивное взятоничество.[[16]](#footnote-16)

«В контексте коррупции все понятия растрата, хищение и мошенничество связаны с кражей, которая осуществляется лицом, использующим свое должностное положение. В случае с растратой, осуществляется присвоение имущества лицом, которому оно было вверено(например, кассиром). Мошенничество подразумевает использование ложной или вводящей в заблуждение информации в целях принуждения собственника имущества расстаться с ним добровольно. «Хищение» само по себе выходит за рамки любого определения коррупции. Однако «растрата», которая по сути представляет собой хищение имущества лицом, которому оно было вверено, повсеместно рассматривается как подпадающее под определения коррупции, поскольку, где бы она не происходила, она неизбежно связана с нарушением фидуциарной обязанности»[[17]](#footnote-17).

* 1. Причины коррупции

Среди причин коррупции называются человеческие недостатки. Сильное желание быстрого обогащения нечестными средствами приводит к неуклонному существованию данного явления в любом обществе, не зависимо от политической системы. Терпимость к коррумпированному поведению может иметь не только культурные, но и исторические корни. Например, отсутствие собственного национального правительства может привести к игнорированию правовых норм, которые воспринимаются как правила, навязанные лицами, оккупировавшими власть. Это, в свою очередь, может трансформироваться во всеобщее игнорирование правовых норм и, в более широком смысле, этических стандартов. Кроме того, некоторые ошибки в государственной экономической политике могут становиться катализаторами коррупции. Например, в случае с экономикой, характеризующейся дефицитом, где спрос превышает предложение, желание приобрести некоторые потребительские товары может привести к коррумпированному поведению[[18]](#footnote-18).

В результате нескольких исследований было установлено три общих характеристики (треугольник мошенничества), которые могут влиять на осуществление мошеннической деятельности или на объекта, замышляющего мошенничество[[19]](#footnote-19):

* Стимулы/давление: нужда, которую продажный человек пытается удовлетворить путем совершения обманных действий.
* Возможности: способность коррумпированной личности вести нечестную деятельность в соответствии с его/ ее позицией.
* Рациональное объяснение: способность коррумпированного лица оправдывать свои действия в его/ее сознании.

В рыночной экономике коррупции способствует существующий правовой и организационный режим, который ограничивает свободу ведения бизнеса, налагая ограничения на деловые операции. Эти ограничения приводят к заключению тайных соглашений, различным неофициальным группам, называемым в литературе «нечестными сообществами», которые могут оказывать негативное влияние на существующую общественную систему[[20]](#footnote-20). Такие соглашения могут иметь место в различных обществах с различными культурами. Здесь необходимо отметить, что действие, которое в одном обществе считается проявлением коррупции, не обязательно подпадает под аналогичную классификацию в другом обществе. Вознаграждение, предложенное должностному лицу после выполнения им необходимой задачи, некоторые посчитают признаком коррупции(создание «климата» для успешного осуществления других дел в будущем), а другие лишь выражением благодарности, приемлемым в данной культуре[[21]](#footnote-21).

При рассмотрении причин, по которым подкупающее лицо платит взятки, необходимо различать следующие факторы:

* доступ к ограниченным товарам, например, контракты, лицензии, разрешения, недвижимость в привлекательных районах города;
* доступ к информации, например, условиям контракта, ведомости объемов работ с ценами, мероприятиям, запланированным лицами, ответственными за принятие решений;
* благосклонное отношение в каком-либо вопросе, которое позволяет избежать или сократить некоторые расходы, лишая другие сообщества некоторых выгод[[22]](#footnote-22)

В свете всего вышеописанного, коррупция развивается в условиях ограничения свободы ведения бизнеса, наличия большой свободы действий при принятии решений, недостаточной подотчетности лиц, ответственных за принятие решений, или ее полного отсутствия, неэффективной системы управления или недостаточной прозрачности в деятельности учреждений, в пользовании которых находятся государственные средства или собственность[[23]](#footnote-23)..

* 1. Цена коррупции

Коррупция приводит к возникновению расходов. Однако «проблема в случае с коррупцией отличается от других преступлений; те, кто страдают от коррупции, зачастую не связаны с коррупционными действиями ни с точки зрения пространства, ни с точки зрения времени». Тем не менее, существуют некоторые оценки общей суммы взяток, уплачиваемых во всем мире. Коррупция сама по себе оценивается по стоимости экономики ЕС, т. е. 120 млрд евро в год, что составляет немного меньше годового бюджета Европейского союза[[24]](#footnote-24). Более того, коррупция имеет более длительные и разрушительные проблемы. И две из трех стран мира страдает от последствий [[25]](#footnote-25) коррупции в обществе и экономике в целом, что является очевидным благодаря подобным оценкам. Например, украденные денежные средства, как правило, выводятся из страны и более не могут использоваться в других производственных или перераспределительных целях. Кроме того, возможность вымогать взятки приводит к смещению акцентов у государственных должностных лиц и оказывает пагубное влияние на общее руководство, и, следовательно, на качество и доступность, например, государственных услуг. При этом взяточничество и растрата лишь два аспекта коррупции. Картину следует дополнить неденежным и денежным влиянием фаворитизма и кумовства, а также мошенничества (например, манипуляция информацией или ее фальсификация)[[26]](#footnote-26).

Коррупция негативно сказывается на продуктивности и сдерживает инвестиции. Одной из причин этого является тот факт, что влияние коррупции сопоставимо с введением налога на инвестиции. Фирма, желающая осуществить инвестиции, должна учитывать стоимость взяток на организацию бизнеса и поддержание его существования[[27]](#footnote-27).

Качество окружающей среды также страдает от коррупции, которая подрывает эффективность политики в области защиты окружающей среды. Загрязнение действительно увеличивается вследствие менее эффективного экологического регулирования, которое можно обойти при помощи взяток»[[28]](#footnote-28).

Коррупция способна подрывать саму систему демократии. «Во первых, в большинстве стран достигнут социальный и политический консенсус относительно того, что личное благосостояние возможно при условии наличия системы перераспределения, которая гарантировала бы предоставление государственных благ и исключала чрезмерное социальное неравенство. Путем подкупа должностных лиц налоговых органов или уклонения от налогов коррупционные проявления подрывают возможность государства взимать налоги с личного благосостояния и прибыли. Во-вторых, государственные ассигнования согласованы в форме бюджета, утверждаемого и контролируемого парламентом, центральными органами аудита, а также гражданским обществом и СМИ. Но, как уже говорилось ранее, коррупция вызывает перекос в бюджете в сторону расходов, предлагающих максимальные коррупционные возможности, тем самым, подрывая порядок использования ресурсов, к которому стремится демократическое общество, и обеспечивая главенство узких интересов над интересами общественности. Наконец, коррупция может искать пути оказания прямого влияния на формирование политики, правил и норм общества, тем самым подрывая демократические процессы и легитимность государства»[[29]](#footnote-29).

* 1. Роль ВОА в борьбе с коррупцией

Одним из наиболее важных элементов программы ВОА по борьбе с правонарушениями является проводимая им работа по укреплению государственных учреждений, которые составляют национальную систему неподкупности. Каждое государственное учреждение в рамках своих законодательных полномочий поддерживает эту национальную систему неподкупности подобно колоннам, поддерживающим крышу здания. Добросовестное управление это такая система, которая основана на неподкупности, прозрачности и подотчетности. Принимая во внимание тот факт, что предотвратить коррупцию гораздо проще, чем ее выявить, борьба ВОА с коррупцией должна состоять из различных элементов. К вышесказанному, помимо прочего, относится: (1) внедрение вопросов по случаям коррупции и правонарушений в ход плановых аудиторских проверок ВОА; (2) увеличение уровня осведомленности общественности о случаях коррупции и прочих нарушений путем своевременного и публичного объявления результатов аудиторских проверок ВОА; (3) улучшение методов и инструментов борьбы с коррупцией и других правонарушений; (4) обеспечивать возможность информаторам сообщать о случаях правонарушений; и (5) сотрудничать с другими ведомствами в борьбе с коррупцией[[30]](#footnote-30).

ВОА должны проводить анализ коррупции (случаи коррупции, ее причины, области и механизмы) в установленном порядке во время каждого аудита, и посредством своих проверок, ВОА следует искать пути борьбы с произволом в применении правил и нормативов, упрощения административных процедур и устранения неравноправного доступа к информации. В ходе ежедневного анализа нарушений, выявленных в ходе аудиторских проверок, а также анализа законодательства, ВОА должны попытаться выявить механизмы, которые могут способствовать коррупции. В процессе работы, ВОА должны найти способ повлиять на законы и нормы таким образом, чтобы они сами не способствовали коррупции. Если ВОА выяснит, что какой-либо закон или норма создает ситуацию, допускающую коррупцию или благоприятствующую ей, он готовит предложения по внесению изменений. Следует отметить, что в случае выявления нарушений в ходе аудиторской проверки, ВОА должен представить рекомендации по исправлению ситуации, хотя большая часть ВОА не обладает исполнительной властью и не выносит приговоры.

Осуществляя свою комплексную стратегию, направленную на борьбу с коррупцией и другими видами нарушений, ВОА способствует укреплению систем управления финансовыми ресурсами государственных учреждений, поскольку известно, что непрерывный процесс подотчетности в рамках государства обеспечивает создание защитной среды, которая будет предшествовать коррупции и другим видам нарушений. В состав надежной системы финансового управления входит: точная, полная и своевременная финансовая отчетность, включающая бухгалтерскую отчетность, проверенную ВОА, и отчеты органов внутреннего контроля на предмет соответствия законам и нормам; надежная система средств внутреннего контроля; и возможности учета затрат. Кроме того, надежная система финансового управления способствует и обеспечивает основу для эффективного измерения результативности. Одновременно ВОА должен выполнить оценку внутреннего контроля (важная линия защиты в сфере предупреждения нарушений) и представить рекомендации по укреплению выявленных слабых мест[[31]](#footnote-31).

ВОА должен уделять особое внимание своей функции по обмену информацией и повышать уровень информированности общественности о коррупции и других нарушениях путем своевременной и открытой публикации результатов выполненных им аудиторских проверок. Повышение уровня информированности общественности о коррупции способствует росту прозрачности и подотчетности. Следует отметить, что во многих странах ВОА обладают определенными инструментами сбора информации для борьбы с правонарушениями и могут докладывать о случаях коррупции общественности. В некоторых странах ВОА не имеют полномочий полицейских ведомств или офиса прокурора. При наличии обоснованного подозрения в совершении какого-либо преступления или правонарушения, ВОА может уведомить соответствующий орган, который призван расследовать преступления и правонарушения (в случаях, предусмотренных Уголовным кодексом). В некоторых случаях аудиторы могут сыграть важную роль во время уголовного преследования в качестве свидетеля со стороны обвинения[[32]](#footnote-32).

Результативность и эффективность деятельности ВОА в области обнаружения правонарушений является результатом их стратегии. Поэтому ВОА должны постоянно работать систематическим образом для улучшения их методов по обнаружению и борьбе с правонарушениями. ВОА должны постоянно сосредотачиваться на периодическом обучении персонала, помня о том, что успех борьбы с правонарушениями зависит не только от аудиторских процедур и инструментов, но и от наличия сотрудников с соответствующими навыками, знаниями и способностями, которые могут выявлять и оценивать потенциальные правонарушения[[33]](#footnote-33).

ВОА должны стремиться к выработке приверженности к личной честности не только своих собственных сотрудников, но при их помощи. ВОА должны стать учреждением, которому информаторы-разоблачители могут предоставлять информацию о подозреваемых или фактических правонарушениях на рабочем месте. Многие ВОА имеют систему сбора жалоб. Телефонные горячие линии и интернет технологии являются примерами широко используемых механизмов сбора сообщений о фактах коррупции или незаконной деятельности. Эффективность подобных систем, однако, зависит не только от наличия подобного решения для граждан, но и от того, насколько оно надежно и может ли гарантировать анонимность лиц, сообщающих о фактах коррупции или незаконной деятельности, а также от того, насколько общественность доверяет системе - будет ли информация о правонарушениях, предоставленная отдельными гражданами в государственные органы, использована ими по назначению. Сведения, полученные от граждан путем систем сбора информации ВОА, должны направляться по защищенной линии, и ВОА должны защищать всю информацию, предоставленную информаторами-разоблачителями или другими лицами, от несанкционированного разглашения[[34]](#footnote-34).

В своих усилиях по борьбе с коррупцией, ВОА должны поощрять государственные организации в проведении проверок при приеме на работу на местах. Подобные процедуры должны подтверждать соответствие квалификации и соответствующего опыта потенциальных кандидатов на ту или иную должность. Должны проводиться специальные процедуры, включая подтверждение полученного образования и профессиональной квалификации, трудового опыта, проверка наличия уголовного прошлого и кредитной истории. Подобные процедуры проверки при приеме на работу должны проводиться в соответствии с законами и нормами. Проверка кандидатов может помочь снизить вероятность найма на работу лиц, имеющих историю бесчестных или мошеннических действий. И, таким образом, она является важным инструментом предотвращения коррупции[[35]](#footnote-35).

* 1. Законы и нормативные акты

Законы и нормы в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией, мошенничеством и отмыванием денежных средств должны быть интегрированы в состав правовой системы каждой страны. Учитывая количество стран и ВОА, включить соответствующие законы и нормы или ссылки на них в настоящее руководство не представляется возможным.

Некоторые страны самостоятельно разработали инициативы по борьбе с международной коррупцией. Международное сообщество лишь во второй половине 90-х годов установило правовую систему для укрепления законодательства путем сотрудничества. Главные инструменты включают:

* Конвенция ООН по борьбе с коррупцией.
* Межамериканская конвенция против коррупции (МКПК), Организация Американских государств (ОАГ).
* Конвенция уголовного права против коррупции, принятая Советом Европы.
* Международная конвенция против взяточничества, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).
* Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней.

Следует отметить, что вышеупомянутые конвенции содержат большую часть рекомендаций, принятых на различных национальных и международных форумах по вопросам борьбы с транснациональной коррупцией, таким как взаимная юридическая помощь, совместные расследования, предупреждение и обнаружение переводов незаконно приобретенных активов, принятие мер по прямому восстановлению активов и, в том числе, способы обмена информацией[[36]](#footnote-36).

1. Элементы систем по предотвращению коррупции

Согласно антикоррупционной политике Всемирного банка, а также модели коррупции Роберта Клитгаарда, борьба с коррупцией требует искоренение монополии, сокращения особых прав и продвижение прозрачности и верховенства закона.

Было выявлено семь ключевых элементов для эффективной борьбы с коррупцией (и ее предотвращения):

Антикоррупционная культура организаций, цели/стратегии, ответственность организаций, управление рисками, программы по предотвращению коррупции (антикоррупционная программа), коммуникация и информация, мониторинг и модификация. Данная глава представляет всеобъемлющее объяснение ее релевантности и влияния на сокращение и предупреждение коррупции в государственных организациях. Она также содержит руководство ВОА о том, какой вклад вносят высшие органы аудита в предупреждение коррупции.



Рис. 1: Компоненты программы по предупреждению коррупции, ВОА Австрии

* 1. Антикоррупционная культура организаций

Следует отметить, что разработка и внедрение эффективной антикоррупционной системы профилактики - это вызов для каждого ведомства. Необходимы активное участие и профессиональная оценка всех государственных служащих. Таким образом, такая система представляет собой не просто следование особой политике и процедурам.

В этой связи, для создание эффективной системы профилактики коррупции необходима модель функционирования руководства на всех уровнях иерархии. Без соответствующего образца «сверху» и абсолютного соблюдения руководством всеобъемлющего подхода в борьбе с коррупцией, профилактические меры будут неэффективными.

Органы управления и высшее руководство применяют свой опыт и профессиональные суждения для того, чтобы оценить степень необходимости контроля за целостностью. Руководство среднего звена и административный персонал, среди прочих государственных служащих, применяют свои опыт и профессиональные суждения на ежедневной основе для того, чтобы отбирать, развивать и применять антикоррупционные меры в пределах их компетенции.

Таким же образом аудиторы и другие органы, ответственные за ведомственный контроль, применяют свои профессиональные суждения для того, чтобы наблюдать и оценивать результативность и эффективность антикоррупционной системы. Возможные индикаторы желанной антикоррупционной атмосферы в организациях могут быть следующими:

1. Организация демонстрирует приверженность этическим ценностям и обеспечению неподкупности.
2. Орган надзора должен наблюдать за системой внутреннего контроля организации.
3. Руководство, под наблюдением надзорного совета, утверждает структуры, порядок подчиненности, и соответствующие права и обязанности для достижения поставленных целей.
4. Организация демонстрирует стремление к привлечению, развитию и удерживанию компетентных лиц в соответствии с целями.
5. Организация привлекает отдельные лица к ответственности в тех областях внутреннего контроля, за которые они отвечают, для достижения поставленных целей.
   1. Цели/Стратегия

Для успешной борьбы с коррупцией, прежде всего, необходимо установить соответствующие стратегические цели или приоритеты. Создание организации, свободной от коррупции, является желаемой, но не всегда реалистичной целью, так как в некоторых случаях коррупцию можно свести к приемлемому минимуму, но не искоренить до конца.

На основе заявленной миссии или видении, руководство организации должно определить долгосрочные организационные цели или приоритеты. Эти цели должны быть согласованы с общей стратегией организации и должны отвечать соответствующим законам и параметрам бюджета. Зачастую такие цели связаны с укреплением общеорганизационной неподкупности, систем профилактики коррупции или улучшением эффективности и результативности таких систем. Точные и всеобъемлющие антикоррупционные цели подчеркивают стремление руководства пресечь акты коррупции внутри организации.

Основываясь на целях или приоритетах, операционные задачи должны быть определены таким образом, чтобы подчеркнуть, какое воздействие должно быть достигнуто в результате внедрения всеобъемлющей антикоррупционной программы.

Данные задачи должны быть реалистичными, адекватными, с определенными сроками и умеренными, а главное, направленными на предупреждение коррупции.

* 1. Ответственность организаций за предупреждение коррупции

В некоторых странах, менеджеры, согласно стандартам внутреннего контроля, должны установить организационную структуру, среди прочих действий, для достижения целей программы. В этой связи передовая практика показывает, что необходимо назначить подразделение внутри организации, которые бы занималось разработкой и контролем подобной активностью[[37]](#footnote-37). Если результаты анализов риска или других обстоятельств того требуют, то ответственность организации за профилактику коррупции внутри ее должна быть четко прописана. Можно создать специальное антикоррупционное подразделение внутри организации, или же назначить старшего служащего по вопросам борьбы с коррупцией, или прибегнуть к услугам других организаций. Они должны понимать суть программы и операционных процессов, так же как и антикоррупционные риски и способы контроля за системой; иметь четко выраженные ответственности; и быть независимыми и иметь право отчитываться напрямую перед главой организации.

Подразделение/ лицо, ответственное за профилактику коррупции, должно в своей деятельности основываться на задачах и размере организации и оно/он/она может быть ответственным за несколько организаций.

Перед этим подразделением/ ответственным лицом могут поставить следующие задачи, включающие всю деятельность организации:

* выступать в качестве связующего звена между служащими и руководством компании, при необходимости без использования официальных каналов связи, наряду с частными лицами (подразделение/ответственное лицо должно иметь прямой доступ и может отчитываться перед руководством первого уровня (например, руководителем организации);
* выступать в качестве кладези знаний по антикоррупционным рискам и советника руководства организации;
* постоянно информировать персонал (например, посредством проведения семинаров, инструментов обучения онлайн и презентаций на регулярной основе);
* поддержка в обучении и предоставлении доступа ко всем обучающим материалам, связанным с борьбой с коррупцией;
* осуществлять управление процессом оценки рисков
* контроль и оценка любых признаков коррупции;
* информирование общественности о наказаниях, предусмотренных законом о государственной службе и уголовным кодексом (в целях профилактики), при соблюдении права на частную жизнь лиц, которых это касается.

Если подразделению/ответственному лицу становится известно о фактах, позволяющих подозревать о свершении коррупционного правонарушения, необходимо незамедлительно проинформировать руководство организации и предоставить рекомендации по:

* осуществлению внешней проверки,
* принятию мер по улучшению транспарентности,
* информированию правоохранительных органов (руководство организации должно принять ряд мер по этому вопросу) и
* недостатках существующей системы профилактики коррупции.

Подразделение/ ответственное лицо не может иметь полномочия на проведение дисциплинарных мер и не может возглавлять расследования дисциплинарных разбирательств, связанных с коррупцией.

Организации оперативно и в полном объеме предоставляют этому подразделению/ответственному лицу любую информацию, необходимую для осуществления возложенных на него обязанностей, в частности, касающуюся предполагаемых случаев коррупции. Организация обязана оказывать поддержку подразделения/ ответственного лица по борьбе с коррупцией в процессе выполнения их обязанностей (например, установить специальный электронный адрес или обеспечить необходимые ресурсы).

Даже после истечения срока их полномочий, подразделение/ ответственное лицо не должно разглашать никакую информацию, полученную относительно частных обстоятельств о штатных сотрудниках. Однако они вправе доводить такую информацию до руководства организации или руководства персонала при наличии обоснованных подозрений в совершении коррупционного правонарушения. Обработка и хранение личных данных должны осуществляться в соответствии с принципами кадрового дела.

Назначение подразделение/ответственного лица по предупреждению коррупции выполняется официально. О данном назначении делается объявление среди персонала, находящегося в зоне ответственности данного лица. Если подразделение/ ответственное лицо по предупреждению коррупции также будет отвечать за реализацию директив организации в рамках борьбы с коррупцией, в частности, осуществление руководства независимым организационным подразделением, соответствующая организации может официально назначить это подразделение/ ответственное лицо в качестве своего официального представителя.

Штатные сотрудники, ответственные за допуск к служебной информации, не может быть членом подразделения/ ответственным лицом по борьбе с коррупцией.

Продолжая выполнение своих собственных обязанностей, подразделение/ ответственное лицо должно взаимодействовать с сотрудниками подразделения внутреннего аудита и с лицами, ответственными за реализацию программы предупреждения коррупции.

* 1. Оценка и анализ рисков (Управление рисками)

Во всех государственных организациях необходимо принятие регулярных мер по выявлению областей деятельности, особенно уязвимых для коррупции и продиктованных иными обстоятельствами. Эта задача может выполняться внешней или внутренней организацией. С этой целью необходимо предусмотреть выполнение анализа рисков.

Анализ рисков должен осуществляться государственными организациями на регулярной основе или при появлении реальных угроз в целях выявления организационных элементов или процессов, уязвимых для коррупции. Организации, успешно оценивающие риски, должны рассматривать специфические риски, с которыми может столкнуться организация или программа; анализировать потенциальную возможность и воздействие коррупции; и, в конечном итоге, расставить риски в приоритетном порядке и задокументировать принятые решения. К тому же процесс оценки рисков может быть использован для установления границ, за рамками которых контроль не является актуальным или экономически эффективным. Не существует общепринятого метода оценки рисков; однако, в общем, он включает следующие пять шагов; (1) обнаружить риски, влияющие на программу, (2) оценить вероятность и воздействие неотъемлемых рисков[[38]](#footnote-38), (3) определить уровень терпимость организации к рискам (например, готовность принять определенный риск возникновения коррупции, основываясь на обстоятельствах отдельных программ и других целей); (4) проверить соответствия существующих методов контроля и определения приоритетности рисков; и (5) документирование структуры программы по оценке рисков (например, сведение воедино и документирование ключевых показателей и заключений, начиная с первых шагов).

Оценка рисков может включать следующие конкретные шаги:

* оценку отдельных организационных элементов, процессов и процедур на предмет риска коррупции;
* оценку документации аудиторских проверок;
* основываясь на этом, выявление потенциальных рисков (особенно в части финансового мошенничества, например, в финансовых отчетах);
* оценку потенциальных финансовых потерь и ущерба репутации;
* проверку вероятности возникновения рисков и их последствия;
* оценку систем внутреннего контроля (например, системы защиты).

Результат проведенного анализа рисков используется для определения необходимых изменений в структурах, процедурах или назначениях персонала в целях устранения выявленных недостатков.

Выявление и анализ областей деятельности, особенно уязвимых для коррупции, это основная задача, которая должна выполняться государственными организациями.

Область деятельности, уязвимая для коррупции, это область, где происходит следующее (осуществляется персоналом, в силу обычая или в соответствии с решением):

* третьи лица (физические лица, коммерческие организации, ассоциации, компании, другие организации) получают материальные или нематериальные преимущества или оберегаются от невыгодного положения; и
* третьи лица способны обеспечить штатных сотрудников преимуществами, которые им не причитаются согласно закону или коллективному трудовому договору.

Кроме того, для коррупции особенно уязвимы области деятельности, связанные с:

* частыми внешними контрактами, в том числе, в ходе проверочной или надзорной деятельности; управление крупными бюджетами;
* присуждением государственных контрактов или выделением субсидий, включая присуждение грантов и прочее финансирование;
* наложением условий, предоставлением концессий, разрешений, допусков и т.п., вводом и взиманием пошлин;
* обработкой транзакций и операций с использованием внутренней информации, не предназначенной для третьих лиц.

Вышеуказанное применяется, только если:

* потенциальное преимущество имеет значительную материальную или нематериальную ценность для третьих лиц;
* или потенциальное неблагоприятное положение для третьих лиц приведет к штрафу, угрозе бизнеса и жизнедеятельности или к угрозе существования соответствующей организации.

Необходимость выполнения анализа рисков в областях деятельности, признанных наиболее уязвимыми для коррупции, в принципе, должна оцениваться на регулярной основе, как того требуют существенные обстоятельства (например, не реже одного раза в пять лет, или после организационных или процедурных изменений, или изменений характера поставленных задач). Для выявления отдельных областей, уязвимых для коррупции, государственное организация должна выполнить следующую процедуру, состоящую из двух этапов:

* Общая проверка на предмет уязвимости для коррупции и эффективности существующих средств защиты и внутреннего контроля (например, путем проверки организационной структуры).
* Если требуется выполнение анализа рисков: Определить операции, особенно уязвимые для коррупции, а также существующие средства защиты и внутреннего контроля (например, путем анкетирования или проведения дополнительных бесед).

Если установлена необходимость в осуществлении соответствующих действий, по результатам анализа рисков вырабатываются рекомендации и/или инструкции по вводу дополнительных мер по предупреждению коррупции и ее обнаружении и коррекции.

В дополнение в вышеперечисленному, руководство организации, антикоррупционное подразделение/ ответственное лицо и отдельные служащие могут задавать следующие вопросы путем самооценки, а также аудиторы ВОА во время определения того, насколько деятельность уязвима для коррупции:

* Имелись или имеются ли случаи коррупции в данной области деятельности? Пытались ли третьи лица повлиять на решения штатного сотрудника в данной области? Осуществляется ли в данной области управление бюджетными средствами или ресурсами? Отвечает ли данная область за контакты, субсидии, финансирование? Отвечает ли данная область за наложение условий, предоставление концессий или разрешений? Устанавливает ли данная область пошлины?
* Известны ли случаи коррупции в сопоставимых областях деятельности в других ведомствах?
* Выполняются ли в данной области деятельности специально установленные рабочие процессы?
* Характеризуется ли данная должность определенной свободой действий и дискреционными полномочиями?
* Изменяется ли объем полномочий при принятии решений в зависимости от размера контрактов или иных критериев?
* Предусматривает ли данная область деятельности последнее слово в вопросе рассмотрения и принятия решений? Осуществляется ли надлежащий административный надзор и контроль, связанный с выполняемыми задачами? Является ли личная сознательность единственным барьером на пути коррупции в данной области деятельности?
* Какие механизмы внутреннего контроля внедрены в ведомстве?
* Предусматривает ли процесс принятия решений возможность двойного контроля с привлечением более одного ответственного должностного лица?
* Подписываются ли решения другими организационными подразделениями?
* Обеспечивает ли процесс принятия решений прозрачность, например, путем проверки операций, отчетности, четкого распределения зон ответственности или предоставления точной и полной документации (протоколы, уведомления, отчеты, надлежащее ведение документации) ?
* Установлено ли требование к обеспечению прозрачности процесса принятия решений, даже если при этом не требуется согласие вышестоящего руководителя или иного организационного подразделения, имеющего право на участие?
* Установлено ли требование к ведению прозрачных письменных протоколов процесса принятия решений, которые могли бы проверить аудиторские органы?
* Имели ли место известные случаи нарушения норм (например, закона о бюджете, закона о государственных закупках)?
* Имели ли место какие-нибудь жалобы со стороны ВОА или иного контролирующего органа, например, независимого организационного подразделения по надзору в сфере предупреждения коррупции?

Правительственный организации, также как и ВОА, должны быть в курсе факторов, ведущих к увеличению уязвимости, таких как комплексность, организационные изменения/ динамика, стиль управления, рабочая атмосфера и наличие предыдущих инцидентов нарушения целостности[[39]](#footnote-39).

Также система гармонизированных показателей эффективности может быть установлена для измерения уровня коррупции в стране, основываясь на прозрачности, открытости и эффективности отчетности.

**Государственные учреждения могут периодически проводить самоанализ с целью определения уязвимости.**

«ИнтоСЕЙНТ», например, является инструментом, используемым ВОА, но он также может использоваться другими государственными организациями для проведения самооценки их уязвимости, в том числе потенциальные бреши в их неподкупности.

«ИнтоСЕЙНТ» направлен на предупреждение коррупции и призван предоставить рекомендации для обеспечения неподкупности организации. Он является «качественным методом», позволяющим пользователю разработать индивидуальную стратегию обеспечения неподкупности и одновременно повысить уровень информированности персонала касательно неподкупности.

К основным принципам «ИнтоСЕЙНТ» относятся самооценка, нацеленная на предупреждение коррупции, повышение осведомленности об общей неподкупности, обучение мышлению с точки зрения уязвимости и риска, а также конкретный отчет/план действий в области управления.

* 1. Антикоррупционная программа (Модули профилактики коррупции)

Основываясь на результатах оценки рисков организации, включая профиль рисков (если этот шаг был предпринят), организация должна разработать и задокументировать стратегию по борьбе с коррупцией; в том числе выделить основные цели контроля и разработки и внедрения соответствующих мер специфические контрольные мероприятия по предупреждению коррупции.

Всеобъемлющая и обоснованная антикоррупционная программа должна быть интегрирована в общую организационную структуру. Данная программа должна сфокусироваться на трех элементах: Предотвращение - обнаружение - реакция.



Рис. 2: Модули процесса предупреждения коррупции, ВОА Австрия

* + 1. Предотвращение коррупции

Первостепенной задачей государства является предупреждение ошибок или нарушений в организации в связи с коррупцией или другими неправомерными действиями.

В целях предупреждения коррупции следует рассмотреть следующие элементы программы:

* Надлежащие рамочные стандарты и нормативные акты
* Этический кодекс
* Надлежащее управление кадровыми ресурсами
* Надлежащие системы внутреннего контроля
* Использование систем электронных правительств
  + - 1. Надлежащие рамочные стандарты и нормативные акты

За последние два десятилетия в управлении государственным сектором произошли кардинальные изменения. Несмотря на то, что развитые и развивающиеся страны имеют различные сложности, существует одна общая проблема, а именно, усиление подотчетности государственного управления. Ключевые заинтересованные лица такие как, государственные и законодательные органы, проявляют повышенный интерес к вопросу о распределении и трате государственных средств, и о том, как снизить государственные расходы путем ограничения затрат, связанных с риском неподкупности (риск того, что действия отразятся на третьих лицах) и неблагоприятный выбор (ситуация, при которой асимметричная информация может нанести ущерб третьим лицам).

Попытки руководства, основанные на результатах, решить данные вопросы. Правительства по всему миру принимают дополнительные шаги для обеспечения эффективной работы государственной службы, которая также способствует борьбе с коррупцией. Управление по результатам было признано успешной реформой в развитых странах, таких как Соединенные штаты Америки, Новая Зеландия, Швеция и Великобритания.

В руководстве ЕС по антикоррупционной политике, Евросоюз также упомянул важность управления, направленного на достижение конкретных результатов[[40]](#footnote-40). Для обеспечения последовательной системы подотчетности, многие правительства и организации приняли принципы управления по результатам, также известным, как управление, основанное на фактах, и организация служебной деятельности.

Менеджеры, эффективно справляющиеся с рисками коррупции и прочими, разрабатывают и документируют стратегии, которые описывают подход организации к решению проблемы установления рисков во время их оценки. Полный перечень документов, руководств, нормативных актов и других инструментов является важным элементом систем по предупреждению коррупции. Объем этих документов должен покрывать все уязвимые к коррупции сферы деятельности в организации, которые прекрасно вычисляются в результате проведения анализа рисков. Более того, в этих документах должны быть подчеркнуты ценности организации.

Поводами для подобных действий может служить:

* Совместительство
* Конфликт интересов
* Принятие подарков или приглашений
* Урегулирование вопросов с осведомителями
* Защита конфиденциальной информации
* Трудоустройство после прекращения службы в государственных органах

Более того, вопрос об открытом правительств, при котором граждане имеют право доступа к государственным документам и процедурам, позволяет вести эффективный общественный контроль и, тем самым, препятствует коррупции. В ряде стран право граждан направлять запросы на предоставление информации закреплено в законодательстве путем принятия и введения в силу закона о свободном доступе к информации.

* + - 1. Этический кодекс.

**Каждое государственное учреждение должно иметь этический кодекс.**

Этический кодекс представляет собой набор условных принципов, обязывающих каждое лицо, от руководства до служащих, придерживаться норм надлежащего поведения в соответствии с ожиданиями заинтересованных сторон[[41]](#footnote-41). Этический кодекс - это нравственные рекомендации, подлежащие соблюдению всем руководством и сотрудниками организации, для поддержания соответствующего уровня доверия к отдельным лицам и организации в целом. Как минимум, этический кодекс может содержать:

* Ключевые ценности организации, касающиеся неподкупности, независимости, объективности, беспристрастности, конфиденциальности и компетентности.
* Обязательства и запреты для руководства и сотрудников организации в части соблюдения основных ценностей.

**Каждое государственное учреждение должен довести этический кодекс до сведения служащих в качестве неотъемлемой части процесса предупреждения коррупции.**

Эффективного предупреждения коррупции можно добиться, если у всего руководства и персонала создастся надлежащее понимание кодекса поведения организации. Необходимое понимание этического кодекса организации может быть обеспечено посредством регулярного и эффективного доведения информации до каждого уровня организации.

Как правило, новому сотруднику передается полный набор руководящих указаний компании, включая этический кодекс. Однако без надлежащего разъяснения сути кодекса этики новый сотрудник не получит исчерпывающего представления и не сможет правильно соблюдать его в повседневной деятельности.

Каждая государственная организация должна разработать соответствующий метод контроля над соблюдением ее этического кодекса.

Организуется специальное подразделение или комитет, которые обеспечивают правильное использование кодекса этики и наложение взысканий за его нарушение, например Комитет по этике.

Если в государственной организации и/или ВОА организуется комитет, его члены должны состоять из представителей высшего руководства, юридического отдела, отдела внутреннего аудита, а также независимой стороны.

**Каждая государственная организация должна периодически обновлять свой этический кодекс.**

Этический кодекс является строгим по своему характеру, но он должен быть динамичным и адаптироваться к изменениям в деловой практике и сопутствующих нормах. Предполагается, что анализ этического кодекса должен осуществляться достаточно часто и на регулярной основе (например, один раз в пять лет) или при наступлении существенных обстоятельств, в зависимости от срока полномочий высшего руководства.

Существует ряд вопросов касательно этического кодекса, которыми должен задаться аудитор:

* Существует ли в организации этический кодекс? Что предусматривает данный этический кодекс?
* Определены ли в этическом кодексе ключевые ценности организации, в частности, неподкупность, независимость, объективность, беспристрастность, конфиденциальность и компетентность?
* Установлены ли в этическом кодексе обязанности и запреты для руководства и сотрудников организации в части соответствия ключевым ценностям?

Объективность, неподкупность и профессионализм могут служить примерами ключевых ценностей организации. Таким образом, этический кодекс отражает следующие положения:

* соблюдать профессиональную клятву и присягу;
* действовать нейтрально и беспристрастно;
* избегать любого конфликта интересов;
* действовать решительно при реализации своих принципов, норм и решений;
* действовать решительно в ходе объявления и/или выполнения всех необходимых мер, исходя из своих соображений и убеждений;
* действовать добросовестно, соблюдая принципы конфиденциальности;
* избегать получения незаконных преимуществ;
* избегать использования информации, составляющей государственную тайну, которая стала известна в связи с занимаемой должностью или выполняемыми функциями, в личных целях, в интересах группы или третьих лиц;
* избегать осуществления действий за пределами объема своих обязанностей и полномочий.
  + - 1. Надлежащее управление кадровыми ресурсами

Помимо надлежащих сводов стандартов и нормативных актов, управление кадровыми ресурсами является важным элементом в предотвращении коррупции.

В этой связи следует рассмотреть следующие пункты:

* Управление кадровыми ресурсами на основе заслуг
* Обучение
* Ротация рабочих мест

Управление кадровыми ресурсами на основе оценки заслуг

Управление кадровыми ресурсами на основе оценки заслуг является ключевым элементом в борьбе с коррупцией. В целях предотвращения нежелательного влияния процессов управления кадровыми ресурсами в государственном секторе, критерии и процедуры выбора и продвижения должны быть справедливыми, заранее установленными и четко задокументированными, так чтобы пределы свободы действий и вынесения решений были ограничены. Также необходимы структуры и механизмы апелляции в целях обеспечения эффективных механизмов защиты кандидатов. Эффективное управление кадровыми ресурсами может снизить потенциальные риски и обеспечивать контроль над слабыми местами путем назначения компетентного персонала для внедрения процедур и механизмов контроля. Также необходимо выплачивать надлежащее и справедливое вознаграждение всем государственным служащим, чтобы избежать их вовлечения в коррупционную деятельность.

Служащие, занятые в областях, особенно уязвимых для коррупции, должны отбираться с особой осторожностью. Обязательным условием для назначения, продвижения и преемства для кандидатов на руководящие и административные должности должно быть прохождение антикоррупционного обучения.

Обучение

Каждое государственная организация должна организовать программу обучения для повышения степени информированности сотрудника об опасности коррупции. Такая программа обучения необходима для ускорения понимания опасности коррупции, т.е. активизации усилий по предупреждению коррупции. Обучение следует периодически повторять и оно должно отвечать нуждам и статусу конкретной должности. Недавно нанятые сотрудники должны пройти специальное антикоррупционное обучение с отметкой о его прохождении в личном деле. Организация должна удостовериться, что все сотрудники, прошедшие обучение, получили четкое понимание кодекса и его принципов.

Ротация рабочих мест

Ротация должностей, по сути, представляет собой методику планирования рабочего процесса, когда производится систематическое переназначение сотрудников на различные должности и в различные отделы через каждые несколько лет. Цель данной методики заключается в предоставлении сотрудникам возможности получить разнообразный опыт работы и широкий спектр навыков для повышения степени удовлетворенности своей работой и параллельного перекрестного обучения. Кроме выполнения обучающей функции, ротация должностей также может использоваться в качестве инструмента предупреждения коррупции. Однако у ротации должностей есть как положительный, так и отрицательный эффект, который следует учитывать при принятии решения об использовании данной методики.

Положительный эффект от ротации должностей:

Ротация должностей является аспектом успешного рабочего климата, который зачастую игнорируется работодателями. Ротация должностей может обеспечить колоссальные выгоды как для сотрудников, так и для работодателей, например:

**Увеличение объема знаний сотрудника:** Ротируемые должности позволяют сотрудникам узнать о различных аспектах работы, получить более широкий спектр знаний и научиться выполнять свою работу с максимальной эффективностью. Т.е. они получают возможность приобрести необходимые навыки, которые будут способствовать их карьерному росту в организации. Кроме того, это может способствовать поднятию их духа и самоэффективности. Кроме того, наличие нескольких сотрудников, овладевших знаниями о выполнении различных задач, может оказаться полезным в случае увольнения одного из сотрудников, поскольку другой сотрудник может без особых усилий занять место уволившегося.

**Ключевой персонал:** Работодатели часто сталкиваются с трудностями при поиске персонала на ключевые должности или работников, обладающими редкими навыками. Ротация должностей решает эту проблему, предлагая внутренний набор навыков сотрудников, которые на новой должности могут зачастую оказаться полезнее, чем на старой. Таким образом, организация может работать более эффективно и, в результате, стать более продуктивной и прибыльной.

**Снижение затрат:** На первый взгляд ротация должностей кажется дорогостоящим занятием, но на деле прием на работу человека, совершенно не знакомого с должностью, потребует в дальнейшем больше затрат на его обучение.

**Карьерный рост:** Ротацию должностей можно рассматривать как средство, способствующее карьерному росту сотрудника, путем его перемещения по горизонтали организационной структуры. Не зависимо от характера перемещения, его можно рассматривать в качестве продвижения по служебной лестнице на новую должность, которая требует дополнительных знаний в различных отделах или в организации.

**Сведение коррупции к минимуму:** Вместо того, чтобы иметь несколько сотрудников, занимающихся деятельностью, подверженной высокому риску коррупции, можно обучить больше сотрудников для осуществления той же деятельности и, тем самым, снизить риск коррупции, особенно, в сочетании с распределением задач вследствие ротации должностей.

*Отрицательный эффект ротации должностей:*

Существует несколько отрицательных аспектов, связанных с ротацией должностей. Некоторые должности в структуре организации могут не подходить для ротации, поскольку требуют наличия специальных технических знаний. Такие должности могут не подходить под параметры схемы ротации из-за правил и норм в области профессиональной компетенции, а также затрат на обучение работников. Другая проблема, с которой сталкиваются организации, возможная необходимость выплат компенсаций персоналу в связи с их участием в реализации программы ротации должностей, которая может привести к неравенству зарплат. И, наконец, использование системы ротации должностей может повлиять на сокращение штата сотрудников вследствие связанного с ней перекрестного обучения; организации, возможно, не потребуется нанимать дополнительный персонал или придется уволить имеющихся сотрудников, если их услуги окажутся ненужными. И, наконец, ротация должностей может привести к неправомерным действиям, в том числе и к коррупции, особенно, если сотрудник стремится избежать подобной ротации.

*Ротация должностей как инструмент борьбы с коррупцией:*

Когда организация принимает решение об использовании принципа ротации должностей, необходимо тщательно рассмотреть все положительные и отрицательные аспекты, с которыми она может столкнуться в ходе применения данного принципа. Что еще более важно, организации необходимо провести оценку риска коррупции, связанного с выполнением данной задачи. Не смотря на то, что руководство, вероятно, имеет понятие о том, что из себя представляет коррупция, у каждого из руководителей может существовать свое собственное понимание, которое, на самом деле, может значительно отличаться от реальной природы коррупции. Для утверждения стратегии ротации должностей в целях борьбы с коррупцией в организации необходимо выполнить полный анализ оценки рисков коррупции в целях выявления возможностей, соответствующих конкретному набору операций. Только после этого можно приступать к выработке системы средств внутреннего контроля при ротации должностей для принятия мер в отношении данных конкретных рисков. И даже в этом случае полное искоренение коррупции представляется невозможным, однако данные меры смогут обеспечить достаточную гарантию снижения не только количества случаев коррупции, но также расточительного использования ресурсов и злоупотребления ими.

Тревожные признаки являются предупреждающими индикаторами того, что риск коррупции в конкретной области находится выше приемлемого уровня или вырос за прошедший период. Следует выявить направления деятельности и должности, которые особенно подвержены риску коррупции. Необходимость провести ротацию рабочих мест следует рассматривать после наблюдения за поведением сотрудника и выявления, что:

* сотрудник поддерживает тесные взаимоотношения с поставщиками или заказчиками;
* сотрудник занимает доминирующее положение в каком-либо процессе и контролирует его;
* сотрудник отказывается от повышения;
* сотрудник отказывается от предложенного отпуска;
* сотрудник без обоснованной необходимости работает сверхурочно;
* снижение производительности и рост признаков недовольства при увеличения объема работы;
* изменения настроения и рост раздражительности;
* одалживание денежных средств у коллег;
* переписывание документации под предлогом обеспечения аккуратности;
* внезапное прибавление видимого материального имущества;
* явное увеличение случаев невыхода на работу;
* проявление недовольства от надзора;
* уничтожение информации, касающейся работы.

*Реализация механизма ротации должностей:*

Стратегия ротации должностей варьируется от организации к организации. Например, в странах-участницах ИНТОСАИ к главам региональных департаментов федеральных органов и их заместителям, отвечающим за функции управления и надзора, будет применяться стратегия ротации должностей. В апреле 2010 г., правительство одобрило меры, направленные на реализацию механизма ротации должностей для государственных служащих. Необходимость в ротации должностей, как меры по борьбе с коррупцией, также предусмотрена в законодательстве о федеральной государственной службе. Срок действия полномочий глав региональных департаментов и их заместителей будет составлять от трех до пяти лет. Все решения о ротации таких должностей будут приниматься президентом или правительством. Ротация должностей для госслужащих также упоминается в Конвенции ООН против коррупции (КООНПК), одобренной в 2003 г. Данная страна-участница ранее ратифицировала указанный юридически обязывающий международный инструмент по борьбе с коррупцией, который обязывает подписантов реализовать целый ряд антикоррупционных мер, затрагивающие их законодательство, организации и практическую деятельность.

В процессе обеспечения того, чтобы внутренний контроль в отношении ротации должностей был достаточным и эффективным, аудитор должен предпринять необходимые шаги, чтобы убедиться в существовании механизмов контроля.

Ниже перечислен ряд вопросов, которыми должен задаться аудитор при планировании и реализации механизма ротации должностей:

* Существует ли в организации стратегия, касающаяся ротации должностей?
* Основана ли она на анализе рисков?
* Реализуется ли данная стратегия? Если нет, то почему?
* Кто принимает решения по вопросу ротации должностей?
* Имеет ли это лицо необходимые полномочия?
* Кто подпадает под ротацию должностей? Почему?
* Какие меры были предприняты, чтобы обеспечить соблюдение данной стратегии в будущем?
* Производится ли пересмотр стратегии?
* Каким образом, когда и почему проводится ротация должностей?
* Сколько времени уходит на подбор подходящего кандидата?
* Оповещаются ли соответствующие сотрудники?
  + - 1. **Внутренний контроль**

Под внутренним контролем, в широком смысле слова, понимается процесс, осуществляемый правлением, руководством и другим персоналом организации, который призван обеспечить разумные гарантии достижения целей в следующих категориях: результативность и эффективность операций, надежность финансовой отчетности и соответствие действующим законам и нормам.

Внутренний контроль это также процесс, направленный на обеспечение надежной финансовой отчетности, эффективности и результативности операций, а также соответствие действующему законодательству в целях защиты активов организации от хищения или несанкционированного использования, а также незаконного овладения и распоряжения ими[[42]](#footnote-42).

Кроме того, внутренний контроль подразумевает реализацию программы обучения анализу и подготовке отчетов для административных аппаратов различных уровней, что позволит руководителям осуществлять внутренний контроль в различных областях деятельности, особенно в крупных организациях.

Примеры осуществления внутреннего контроля:

* Разделение обязанностей;
* Принцип «нескольких глаз»;
* Надзор;
* Прозрачность процессов принятия решений;
* Принцип доступа к информации по служебной необходимости.
* Мероприятия по контролю за информационной технологией

Существует несколько ключевых аспектов эффективного предупреждения коррупции, но одними из наиболее важных инструментов, находящихся на вооружении учреждения или организации, являются эффективные средства внутреннего контроля».[[43]](#footnote-43) В данной части сделан упор на укрепление роли внутреннего контроля в деле предупреждения коррупции (дополнительная информация по внутреннему контролю изложена в рекомендациях ИНТОСАИ GOV 9100).

Ниже приведены примеры, демонстрирующие признаки слабой организации внутреннего контроля:

Пример 1:

В 2010 г. подрядчиком была подана заявка для участия в строительном тендере, объявленном министерством Федерального правительства. За день до объявления результатов тендера подрядчик получил письмо по электронной почте, отправленное с неизвестного почтового аккаунта, с требованием взятки в размере определенного процента от стоимости проекта в обмен на гарантированное присуждение контракта подрядчику. Подрядчик на письмо не ответил, и в тендере победил другой участник.

По жалобе подрядчика было проведено расследование в целях сбора возможных доказательств, и соответствующие результаты были направлены в министерство. Проведенное расследование выявило ряд способствующих факторов, которые позволили установить сотрудника министерства, сфальсифицировавшего результаты торгов; в конечном итоге он был осужден за данное правонарушение судом, и это послужило тревожным сигналом о потенциальной коррупции. Данный правонарушитель отвечал в министерстве за ряд функций, и такая ситуация стала возможной вследствие недостаточного разграничения обязанностей.

Пример 2:

Генеральному директору от добровольного осведомителя поступила информация о том, что два сотрудника, возглавляющие его цех, получают откаты от транспортного подрядчика. В ходе расследования было выявлено, что указанные суммы действительно выплачивались данным сотрудникам. Кроме того, было установлено, что подрядчик завышал цены для организации, а данные два сотрудника оказались замешаны в предполагаемых многочисленных случаях мошенничества во время работы в данной организации. Было установлено, что один из двух сотрудников отвечал за пусконаладочные работы, выполняемые подрядчиком, и подготавливал заявки на материалы, которые подписывались менеджерами проекта, отвечавшими за бюджет, а также часто сам подписывал накладные. Эта ситуация демонстрирует отсутствие разграничения обязанностей в данной организации.

Пример 3:

Организация получала частые жалобы на завышение цен поставщиком. По факту предполагаемого завышения цен поставщиком, предоставляющим услуги по контракту, было проведено расследование. Расследование началось с проверки данных на предмет дублирующих платежей, а после выявления ряда событий, оно было расширено. Вскоре был обнаружен ряд отклонений, включая осуществление поэтапных платежей без надлежащего обоснования, а также недостижение контрольных показателей, связанных с такими выплатами. Также были выявлены платежи, которые нельзя было привязать к какой-либо конкретной работе. Проверка сотрудничества с данным поставщиком выявила резкий рост объема работ тремя годами ранее. Было установлено, что тендерные документы были составлены таким образом, чтобы победа досталась рекомендованному поставщику. Это произошло вследствие отсутствия разграничения обязанностей в организации.

Важной начальной точкой в процессе управления рисками коррупции является знание того, какие признаки следует искать, и в каком месте. После выявления данных признаков, может быть разработана и внедрена политика по предотвращению коррупции. Такие стратегии включают составление точной характеристики рисков для организации, программы обучения и повышения информированности с упором на точки риска, эффективное разграничение обязанностей и целенаправленные внезапные аудиторские проверки для выявления фактов коррупции.

Ниже представлены конкретные примеры, иллюстрирующие признаки слабой организации средств надзорного управления:

Пример 1:

В государственном ведомстве появилась информация о том, что глава регионального комитета развития замешан в коррупционных действиях. Он незаконным путем получил контроль над государственными средствами и использовал их для личной выгоды и для обогащения своей семьи.

Данное лицо в течение длительного времени занимало государственный пост среднего звена со скромной зарплатой в месте, находящемся на удалении от головного отделения его организации. Порядок подчиненности понимался соответствующими руководителями двусмысленно, не понимался вовсе или не применялся ими. Данное лицо подчинялось региональному отделению, но, в основном, в ситуативном и, в большинстве случаев, устном порядке, без составления надлежащей документации. Такой недостаточный надзор означал, что данное лицо обладало максимальной свободой выбора.

Еще одним фактором риска, выявленным в ходе расследования, являлось явное отсутствие указаний от вышестоящего руководства и отсутствие контроля эффективности работы. Находящиеся на удалении должностные лица должны были определить, сформировать и контролировать свою собственную рабочую программу с минимальной отсылкой к головному отделению при малом уровне или отсутствии надзора.

Были даны следующие рекомендации:

* для небольших, удаленных отделений необходимо внедрить соответствующие средства управления, контроля эффективности, подотчетности и отчетности, при этом программы аудита особое внимание должны уделять управлению своей программой и расходами на нее;
* сотрудникам региональных и удаленных отделений необходимо обеспечить надлежащий доступ к программам корпоративного обучения, в том числе, обучения этическим стандартам и нормам внутреннего распорядка.

Пример 2:

В учебном институте при Министерстве молодежи и спорта с подрядчиком был подписан контракт на закупку определенных инструментов под конкретные программы, реализуемые институтом. Однако аудитором были выявлены значительные различия между ценами, заявленными в контрактах с поставщиком, и ценами на те же инструменты, которые поставлялись в ту же организацию другими поставщиками. В данном случае чрезмерно высокая цена была выставлена на инструменты, цифровые камеры и другие товары.

Причиной произошедшего было названо отсутствие надзора со стороны руководителя учебного института. Надлежащий надзор важен в отношении операций, например, связанных с контрактами. Было установлено, что контроль операций по контракту является ключом к обеспечению соблюдения условий контракта поставщиками в части цен, стандартов и поставок.

Пример 3:

Агентство по борьбе с коррупцией арестовало инженера городского совета и подрядчика по подозрению в подкупе на сумму 47100 долларов США. Подрядчик был арестован по подозрению в предоставлении ложной информации при подаче заявки на строительство подпорной стены. Инженер был арестован по подозрению в оказании содействия подрядчику в совершении преступления. Было установлено, что подрядчик при подаче заявки указал стоимость строительных работ в сумме 88 100 долларов США при фактической стоимости 41 000 долларов США. В отношении обоих было проведено расследование, и они предстали перед судом.

Аудиторами было выявлено, что процесс проверки и приемки работ, выполненных заказчиком, допускал возможность бесконтрольного внесения изменений без какого-либо документального подтверждения или проверки контролерами. Кроме того, аудиторы установили, что выявленные проблемы в сфере надзора, а также недостаточный уровень подготовки, являются слабым местом в части внутреннего контроля.

* + - 1. Использование систем электронных правительств

Система электронных правительств может быть также использована как конкретная мера по борьбе с коррупцией, так как использование ИТ-технологий обезличивает и стандартизирует процесс предоставления услуг, а также требует стандартизации правил и процедур для более эффективного функционирования ИТ-систем, что также делает возможным отслеживание решений и действий. Все это служит в качестве средств сдерживания коррупции.

* + 1. Обнаружение коррупции

Задачей руководителей является осуществление непрерывного контроля своих операций и принятие оперативных ответных мер при обнаружении неправильных, неэкономичных, неэффективных и нерезультативных операций. При осуществлении контроля операций важно, чтобы средства контроля достигали желаемого результата. Часто наблюдалось такое явление, что без необходимого понимания и контроля людям удобнее не следовать установленным правилам контроля. В некоторых случаях, примеры слабых средств внутреннего контроля выявляются и фиксируются, после чего руководство принимает ответные меры в отношении поднятых вопросов, и предпринимаются заблаговременные меры по исправлению ситуации.

Можно рассмотреть следующие примеры механизмов обнаружения коррупции:

* + - 1. Механизм добровольного раскрытия информации

Механизм добровольного раскрытия информации - это формальное средство коммуникации, установленное организацией, чтобы государственные служащие и любые заинтересованные третьи лица могут предоставить информацию о возможных актах коррупции или правонарушений, которые имели место в прошлом или же происходят в настоящее время.

Этот механизм подразумевает разработку почтовых ящиков, телефонных линий, электронной почты или веб сайтов для получения информации, разоблачающей вышеупомянутые случаи.

Механизмы добровольного раскрытия информации являются фундаментальными средствами предупреждения, обнаружения и сдерживания актов коррупции, нарушении принципа неподкупности и ненадлежащего поведения.

Специальные исследования показали, что традиционно механизмы добровольного раскрытия информации являются наиболее эффективным способом раскрытия актов коррупции, мошенничества и прочих нарушений, значительно превосходящим другие методы контроля коррупции, такие как внешний и внутренний аудит и проверка управления.

Эти механизмы являются также важными сдерживающими элементами, так как они передают сообщение о том, что действия, нарушающие политику неподкупности, могут быть с легкостью раскрыты и ответственные понесут наказание.

Более того, когда подобный механизм надлежащим образом приспособлен к нуждам организации и внедрен в нее, он значительно снижает количество совершенных актов коррупции и количество потерь, которые несет организация при раннем обнаружении.

Надлежащее применение механизма добровольного раскрытия информации требует, среди прочего, чтобы принципы политики были четко освещены на всех уровнях организации, а также среди заинтересованных третьих лиц. Политика должна также обеспечивать информаторам возможность сообщать о правонарушениях анонимно, с соблюдением принципов конфиденциальности и без каких-либо последствий.

Механизм должен включать систему отслеживания, которая ведет реестр отчетов, а также гарантирует надлежащее выполнение этих отчетов. Антикоррупционное подразделение организации, или его эквивалент, должно контролировать эффективное соблюдение принципов механизма.

Высшее руководство должно периодически проверять, чтобы о любая подозрительной активности докладывалось своевременно и настаивать на анонимности личности информатора и отсутствие наказания для них.

Организация внутренних аудиторов опредоставляет ряд всемирных профессиональных практик, которые также могут учитываться аудиторами при оценке системы предупреждения коррупции[[44]](#footnote-44).

* + - 1. Внутренний аудит

Внутренний аудит - это важный инструмент выявления актов коррупции. Обычно он подразделяется на:

* Административный (операционный) аудит, включающий:
* оценку и проверку административной деятельности и результатов управления;
* оценку и проверку процессов в рамках организации;
* оценку эффективности использования человеческих и материальных ресурсов, а также разработку рекомендации по улучшению ситуации.
* Финансовый аудит имеет основной целью выявить, представляется ли финансовая информация учреждения в соответствии с принятой системой финансовой отчетности и законодательной базой[[45]](#footnote-45), в том числе:
* отслеживание бухгалтерских проводок путем документальных и арифметических проверок;
* подтверждение целостности и совместимости систем, норм и общепринятых принципов учета;
* обеспечение наличия средств защиты активов от растраты, мошенничества и злоупотреблений;
* проверка и оценка устойчивости, надежности и эффективности средств внутреннего контроля.

Подразумевается, что аудиторы ВОА, по меньшей мере, должны задавать вопросы о внутренних аудитах, в том числе:

* Выполняют ли внутренние аудиторы свои обязанности честно, прилежно и ответственно?
* Соблюдают ли внутренние аудиторы соответствующее финансовое законодательство и способны ли они при этом выявить факты нарушений?
* Соблюдают и поддерживают ли внутренние аудиторы правовые и этические цели своей организации?
* Принимают ли внутренние аудиторы участие в каких-либо действиях, которые способны отрицательно сказаться на беспристрастности их суждений?
* Принимают ли внутренние аудиторы какие-либо материальные блага, которые способны отрицательно сказаться на их профессиональном суждении?
* Раскрывают ли внутренние аудиторы все существенные результаты, обнаруженные в ходе своей работы?
* Обеспечивают ли внутренние аудиторы защиту информации, полученной в ходе своей работы в соответствии с принципом конфиденциальности?
* Выполняют ли внутренние аудиторы свои обязанности с надлежащим усердием и старанием в соответствии со стандартами профессии?
* Выполняют ли внутренние аудиторы непрерывное повышение и совершенствование своей эффективности и результативности в ходе выполнения своих обязанностей?
  + 1. Реакция на коррупцию

Каждая организация должна обеспечить надлежащую реакцию или принятие соответствующих мер руководством в случае коррупции или мошенничества. Это включает меры, установленные уголовным, дисциплинарным, трудовым или частным правом. Случаи коррупции должны быть проанализированы и, если необходимо, они могут послужить причиной пересмотра мер по предупреждению коррупции.

Реакция на коррупцию подразумевает план действий, который подлежит исполнению, если было обнаружено или доложено о подозрении на коррумпированное поведение. Целью данного плана является определить ответственность за действия, такие как:

* Проверка актов коррупции и принятие соответствующих действий; 0 получение точных доказательств для применения дисциплинарных мер и/или привлечения к уголовной ответственности; 0 предотвращение дальнейших потерь; 0 погашение убытков;
* Установление связей коммуникации с соответствующими правоохранительными органами; 0 пересмотр правил внутреннего контроля после акта коррупции, и 0 Система отчетности по вопросам коррупции.

Как только было доложено или выявлено предполагаемый факт коррупции, должна быть проведена оценка ситуации. Необходимо рассмотреть следующие факторы:

* Источник информации о предполагаемом факте коррупции,
* Достоверность полученной информации; и
* Первоначальная оценка вышестоящего руководства сложившихся обстоятельств.

Целью оценки является выработка решений о принятии надлежащих мер. Это может включать:

* Стоит ли докладывать о данном вопросе в соответствующие правоохранительные органы,
* Стоит ли сообщать л данном вопросе в офис государственного аудита или любой другой внешней организации,
* Необходимо ли проводить официальное внутреннее расследование,
* Кто должен проводить внутреннее расследование;
* Необходимы ли меры по обеспечению безопасности активов, ресурсов или информации организации.

О предполагаемом факте коррупции следует доложить в соответствующие правоохранительные органы≤ в случае, если есть вероятность свершения преступной деятельности. Если предполагаемый факт коррупции или мошенничества рассматривается как преступная деятельность и об этом доложено в соответствующие правоохранительные органы, персоналу организации не следует расспрашивать сотрудника(ов) или третьих лиц, вовлеченных в незаконную деятельность, так как это может нанести ущерб будущим расследованиям и последующим судебным разбирательствам, инициированным соответствующими правоохранительными органами.

В расследовании могут принимать участие сотрудники самой организации, такие как внутренние аудиторы или финансовые менеджеры, или сторонние лица, обладающие необходимыми навыками и специально привлечены для содействия расследованию.

Решение зависит от обстоятельств и необходимой надлежащей экспертизы. Так или иначе, выбранный кандидат должен обладать соответствующими квалификацией и опытом для проведения расследования. В некоторых случаях может возникнуть необходимость принять меры по защите активов и сохранении информации. Подобные действия могут включать:

* Указание руководителю отдела по работе с персоналом временно отстранить от исполнения своих обязанностей подозреваемого сотрудника(ов) до окончания расследования;
* Обеспечить сохранность рабочего места и документации подозреваемого без предоставления доступа к ним самому подозреваемому или любым другим сотрудникам, не имеющим соответствующих полномочий;
* Указание Руководителю отдела информационных технологий убедиться, что информация, содержащаяся на компьютерах, ноутбуках или в локальной сети организации, и связанная с коррупцией, не подлежит доступу, уничтожению или повреждению;
* Если внешний подрядчик/ поставщик/ консультант попадает под подозрение, необходимо направить указание руководителю финансового отдела о незамедлительной приостановке любых выплат, и
* Физически обеспечить защиту наличных денег, активов или других материалов, которые подвержены риску.

Как часть проверки, фактическая сумма любых потерь будет посчитана насколько это возможно. Выплаты потерь, понесенных в результате любого коррумпированного, мошеннического или неэтического действия, должны осуществляться при любых обстоятельствах. Это включает и оценку расходов и преимуществ. В случаях, когда убытки существенны, необходимо получить юридическую помощь в вопросе возможности заморозки активов подозреваемого в суде, до завершения расследования. Также следует обратиться за юридической консультацией по вопросу перспектив по возмещению убытков через гражданский суд, если вовлеченное лицо отказывается производить выплаты. Важным результатом расследования факта коррупции является выявление недостатков систему контроля, из-за которых данная ситуация с коррупция стала возможной. В каждом отдельном случае выявления коррумпированной активности, необходимо провести оценку соответствия процедур внутреннего контроля организации и определить, какие меры следует принять.

Независимо от того, ведется ли внутреннее или внешнее расследование, необходимо сохранять соответствующие отчеты по всем расследованиям. В том числе отчеты для самого расследования и любых последующих дисциплинарных разбирательств и изменений в механизмах внутреннего контроля.

Как только расследование завершено, результаты должны быть переданы Совету директоров или Комитету по аудиту и Руководителю внутреннего аудита. Ежегодный отчет по вопросы коррупции также может быть передан на рассмотрение с указанием следующих деталей:

* Все случаи актов коррупции, о которых было сообщено относительно организации,
* Результат внутреннего расследования по вопросу коррупции,
* Статус дел об актах коррупции, переданных для расследования в сторонние организации,
* Результаты любых завершенных судебных или административных процессах, и
* Модификации механизмов внутреннего контроля, следующие после фактов коррупции.
  1. Коммуникация - отчетность
     1. Подготовка отчетов для организаций вне органа объекта проверки (ВОА, парламент, счетная палата, прокуратура)

Информация необходима для того, чтобы организация выполняла свои обязательства по предупреждению коррупции и осуществляла деятельность для достижения целей и задач, сохраняя благоприятную и прозрачную атмосферу.

Вместе с тем, когда коммуникация осуществляется на внутреннем и внешнем уровнях, госслужащие получают необходимую информацию для проведения антикоррупционных мер на ежедневной основе и это позволяет им понять личную долю ответственности в достижении целей и задач институциональной целостности, выполнении правовых обязательств и избежании злоупотребления или нецелевого использования средств.



Рис. 3: Внутренние и внешние потоки коммуникации, ВОА Мексики

* + 1. Сбор и распространение информации из внутренних и внешних источников

Информация, поступающая из внутренних и внешних источников, собирается и постоянно анализируется, пока организации выполняют свои обязательства и принимают решения по вопросам общей деятельности организации и конкретным случаям в каждой сфере.

Очень важно, чтобы организация применяла соответствующие механизмы во время этого процесса для определения и распространения информации об обеспечении неподкупности в рамках организационной структуры.

Антикоррупционное подразделение или его институционный аналог должно убедиться, что надлежащая и существенная информация, полученная из внутренних источников, своевременно достигает высшего руководства и главы организации.

Это подразделение также должно мониторить любую информацию из внешних источников, которая может иметь отношение к деятельности организации по достижению ее целей и задач по обеспечению неподкупности и доводить эту информацию до сведения высшего руководства и главы организации. Подобная информация может содержать: результаты аудиторских исследований, изменения законодательства, которые влияют на операции организации или выпуск новых руководств, правил проведения операция или общих программ, связанных с организаций.

Организация станет более эффективной и результативной в вопросе достижения целей по неподкупности и выполнения обязанностей, если она действует эффективно при обнаружении, сборе и доведении надлежащей информации до сведения соответствующих госслужащих в нужном виде и в нужное время.

Руководство среднего звена должно получать аналитические данные, чтобы предпринять конкретные действия для содействия обеспечению неподкупности и избежания коррупции в сферах их ответственности. Степень детализации этой информации зависит от уровня распоряжения.

Предоставленная информация должна быть четкой, простой, синтезированной и доступной для эффективных разрешения ситуаций, случаев и операций, связанных с незаконной деятельностью и требующих незамедлительных ответных действий.

Получается, что все госслужащие должны, в соответствии с их уровнем полномочий и степени ответственности за обеспечение неподкупности организации, получать информацию, которая помогает им определять, были ли достигнуты антикоррупционных целей, следует ли организация принятым ежегодным планам по развитию по данному вопросу и были ли достигнуты цели организации в вопросах неподкупности, правомерности и подотчетности.

* + 1. Коммуникации

Коммуникация это продолжающийся процесс предоставления, обмена и получения информации, который выполняет организация для поддержки сбора и распространения соответствующей информации, которая защищает ее от коррупции и помогает сохранить принципы неподкупности. Внутренняя коммуникация это способ передачи и распространения информации в рамках всей организации.

Подобная информация позволяет госслужащим получать четкие сообщения - заявления от главы организации и высшего руководства о том, что необходимо серьезно подходить к выполнению обязанностей по вопросам антикоррупции, внутреннего контроля и соблюдения принципов неподкупности.

Внешняя коммуникация осуществляется в обоих направлениях: с одной стороны, она обеспечивает организации внешними данными, связанными с ее ценностями и принципами, и, в то же время, это канал связи, по которому организация отправляет информацию сторонним организациям в ответ на их нужды, прогнозы и критерии институциональной неподкупности.

Таким образом коммуникация с другими государственными организациями, поставщиками, представителями СМИ, гражданами и другими заинтересованными лицами позволяет организации собирать и доставлять информацию для разработки лучшей стратегии деятельности в области осуществления миссии, достижения целей и задач, и разрешение рисков по неподкупности, с которыми сталкивается организация.

Несмотря на то, что организации доступен широкий ряд средств и возможностей, каждая организация должна принять те средства и возможности, которые наиболее соответствуют их мандату и обязанностям.

* + 1. Письменный план по институциональной коммуникации

Методы коммуникации внутри организации включают справочники, руководства, директивы, политики, процедуры, отчеты, напоминания, статистические отчеты, уведомления, доску объявлений, веб сайты, интрасеть, записанные сообщения и видео, электронные сообщения и выступления и пр.

Данные методы призваны обеспечить качество информации в рамках целостности, надежности, полноты, ценности и релевантности; релиз ненадежной или ошибочной информации может повлиять на репутацию организации и увеличить риск возникновения коррупции.

Таким образом, организации должны разрабатывать, управлять и проверять свои информационные систем, а также план по постоянному улучшению для того, чтобы гарантировать результативность и надежность предоставляемой информации.

Работа с информацией и коммуникационными системами должна основываться на плане, цели и задачи которого связаны со стратегическим планом организации, обеспечивая существование механизмов по выявлению будущих информационных потребностей.

Как часть процесса по управлению информацией, организация должна контролировать, проводить анализ, оценку и улучшать свои технологические инфраструктуры с целью улучшения их способности отвечать на запросы своих пользователей.

Глава организации и высшее руководство должны периодически осуществлять надзор с помощью соответствующих механизмов за качеством предоставляемой и передаваемой информации, в соответствии с директивами, содержащимися в плане по стаббильному усовершенствованию информационных систем. Данные действия должны учитывать такие факторы, как точность и верность содержания, а также релевантность и доступность данных.

Следует отметить, что информация, которую организации направляют в сторонние организации, обычно регулируется правовыми обязательствами, связанными с прозрачностью, подотчетностью и доступом к информации. Также данные, собранные государственными организациями являются доступными общественности; госслужащие не имеют исключительных прав на владение этой информацией и она должны быть доступной для просителей.

Каждая организация должна проводить анализ обязательств по доступу к информации и устанавливать коммуникационные механизмы, которые она будет использовать для распространения и доставки данных в с условиями применимого законодательства.

* + 1. Эффективная внутренняя коммуникация

Эффективная внутренняя коммуникация является центральным элементом в обеспечении своевременного и надлежащего применения правил и директив неподкупности, так как необходимо распространять сообщения главы организации о важности серьезного подхода к исполнению антикоррупционных обязательств. Следовательно, правительственные организации должны разработать механизмы, которые будут способствовать течению вертикальных, горизонтальных и сквозных потоков информации внутри организации в целях обеспечения динамичной, простой и быстрой коммуникации между разными инстанциями.

Госслужащие должны быть четко проинформированы о конкретных задачах, поставленных перед ними, через официальные механизмы, тем самым позволяя им определить свои обязанности по защите принципов неподкупности и пути, по которым их работа связана с одним из других государственных служащих и третьими лицами. Такой подход помогает предотвращать и сдерживать возможные акты коррупции.

Более того, в ходе коммуникации по вопросам неподкупности госслужащие должны понимать, что если они обнаружат прорехи в исполнении существующего контроля, они не только обязаны проанализировать и зарегистрировать инцидент, но также выявить причины, приведшие к возникновению этого инцидента, в целях исправления структурных несоответствий антикоррупционного контроля.

В некоторых случаях сферы деятельности организации временно или периодически находятся в удаленных местах. В таких ситуациях организация должна принять надлежащие меры по обеспечению непрерывной коммуникации между высшим руководством и всеми оперативными руководителями и региональными программами.

Подобное взаимодействие должно способствовать тесному контакту между госслужащими, позволяя им, в независимости от их месторасположения, работать ради достижения общих целей и задач, а также обеспечивая осведомленность каждой зоны по индикаторам неподкупности и антикоррупционных директив.

Организация должна принять ряд соответствующих механизмов для госслужащих с тем, чтобы они могли обмениваться актуальной информацией по вопросу неподкупности с более высокими уровнями иерархии, независимо от своих прямых руководителей. В свою очередь, глава организации и высшее руководство должны прислушиваться к полученной информации.

Общепринятая практика по достижению этой цели заключается в использовании веб сайтов или электронной почты, телефонов или почтовые ящики. Все полученные сообщения должны регистрироваться и незамедлительно и надлежащим образом рассматриваться соблюдением четкого порядка подчинения.

Как было упомянуто ранее, персонал должен быть уверен в отсутствии каких-либо ответных мер при раскрытии информации о предполагаемых актах коррупции или нарушении политики неподкупности. В против случае результативность механизма добровольного раскрытия информации будет значительно снижены.

В качестве дополнительной меры к каналам сообщений о нарушениях, организации разрабатывают механизмы с целью предоставить возможность госслужащим и третьим заинтересованным лицам вносить предложения по улучшения работы организации, как например, почтовые ящики, электронная почта или запуск горячей линии.

И наконец, кодексы этики и норм поведения играют важную роль в кажется внутренних средств коммуникации по распространению сведений о приемлемых и неприемлемых актах поведения, а также о последствиях ненадлежащего поведения.

* + 1. Эффективная внешняя коммуникация

Для максимального снижения вероятности проявление коррупции со стороны внешних учреждений, организации должны установить эффективную коммуникацию со всеми организациями, которые могут повлиять на неподкупность их деятельности, программ, проектов, операций и прочей институциональной работы.

Таким образом, организации должны разработать официальные каналы коммуникации с другими государственными организациями, поставщиками, подрядчиками, гражданскими лицами и прочили заинтересованными лицами, которые могут внести свой вклад в улучшение качества и содержания работы, продукции и услуг, предоставляемых компанией в соответствии с ее мандатом и обязательствами.

Расширенное использование социальных сетей и технологических разработок способствуют внедрению подобных практик. Независимо от способа получения информации из внешних источников, она должна быть официально обработана и задокументирована, а также за ней должно вестись непрерывное наблюдение, чтобы убедиться в ее результативности и эффективности.

Также важно, чтобы организация убедилась, чтобы каждый сторонний участник, с которым она контактирует, был ознакомлен с этическими правилами, которыми руководствуется организация в своей работе, и оповещен о том, что ненадлежащие действия, такие как подача некорректно оформленного векселя или попытка подкупа государственного служащего, среди прочих, будет обнаружено и будут приняты соответствующие меры.

Инфраструктура, занимающаяся коммуникациями, различается в каждой организации в соответствии с природой их деятельности, размером и мандатом. Однако каждое государственное учреждение должно удостовериться, что

его коммуникация осуществляется в соответствии с передовыми практиками прозрачных мер и программ, являющихся адекватными с точки зрения оценки эффективности затрат.

* + 1. Составление отчета

Коммуникационная активность включает институциональные отчеты (такие как бюджетные, финансовые, операционные и программные отчеты) надлежащего качества, содержания и объема, которые составляются под контролем главы организации, высшего руководства и любого другого ответственного сотрудника.

Чтобы отчеты поддерживали ценности организации, глава организации и высшее руководство должны принять надлежащие механизмы внедрения ключевых принципов, таких как надежность данных, во избежании вероятности предоставления неточных данных и составления отчетов низкого качества (например, недостаточного объема или слишком усложненного содержания).

Отчеты также не должны переоценивать или недооценивать события и числа, которые влияют на понимание позиции организации. Таким образом, организация должна официально принять и задокументировать политику составления отчетов, которая должна включать определенные процедуры для каждого этапа: сбор информации, проверка данных, проверка актуальности и целостности информации, финальная оценка компетентными инстанциями и составление окончательной версии документа.

В виду необходимости наличия логических и актуальных механизмов составления отчетов, глава организации и высшее руководство в своих соответствующих зонах ответственности должны обнародовать данные об использовании ресурсов, бюджетов и финансовых отчетов, которые необходимы для полного понимания ситуации организации. В результате подобной деятельности, организация следует принципам прозрачности и подотчетности в соответствии с действующим законодательством.

Учитывая важность составления отчетов, точно отражающих статус деятельности организации и прогресс в достижении поставленных целей, глава организации и высшее руководство обязаны распределять внутренние обязанности надлежащим образом. В этой связи, информация и процедуры авторизации могут быть эффективно распределены между государственными служащими на разных уровнях ответственности.

Политика составления отчетов должна утверждать, что информация является доступной для высшего руководства; она должна точно определять требования к предоставлению информации, чтобы обеспечить надлежащее функционирование, и степень выполнения обязанностей.

Персонал, задействованный в процесс разработки и составления отчетов, должен ясно понимать сам процесс составления отчетов, в том числе делегирование ответственности и уровни проверки, с целью избежать дублирования усилий, противоречивых указаний и замешательства среди членов организации.

В процессе составления отчетов обычно присутствуют риск в результате разобщенности между операционной и административной работами. Однако политика составления отчетов должна утверждать структуру взаимоотношений, которая бы обеспечивала эффективную коммуникацию между высшим, средним и оперативным руководствами.

* 1. Мониторинг и модификация
     1. Непрерывный процесс мониторинга

Даже если система предупреждения коррупции актуальны и наблюдается отсутствие серьезных актов коррупции или нарушения политики неподкупности, организации должны сохранять бдительности и принять ряд непрерывных мероприятия по мониторингу. Глава организации и высшее руководство должны выработать стратегию, гарантирующую, что процесс мониторинга является непрерывным и эффективным, и он позволяет проводить независимую оценку в случаях, когда обнаружены нарушения. Эффективный процесс мониторинга и оценки должен фокусироваться на конечном результате и прогрессе в достижении целей, нежели чем просто рассматривать непосредственные результаты и прогресс в применении контрольных мероприятий.

Существуют различные типы оценки, которые организация может проводить в конкретных ситуациях, таких как оценка разработки, применения и воздействия.

Оценка разработки позволяет определить перспективность систему предупреждения коррупции, а также оценить вероятность успеха. Она проводится до внедрения мероприятий по контролю и включает анализ методов оценки в соответствии с конкретной проблемой, которую необходимо решить, и ресурсами организации.

Оценка применения позволяет определить, выполняется ли программа самым наилучшим образом. Данная оценка проводится в процессе учреждения мероприятий по антикоррупционному контролю, и она заключается в том, чтобы определить, принимают ли государственные служащие соответствующие действия. Целью оценки воздействия является установление эффектов систем, связанных с ее качеством и объемом. Данная оценка проводится после внедрения программы, и она подразумевает сравнение конкретных ситуаций, когда Программа была применена, и когда нет, и наблюдается ли положительный эффект.

Независимый периодический обзор связан с конкретными секциями системы внутреннего контроля. Для определения масштаба и частоты независимых оценочных проверок, организация должна рассматривать результаты оценки коррупционных рисков. Данная оценка обычно проводится внутри организации и помогает обнаружить уязвимые ее зоны.

Организация также должна проводить независимую оценку после внесения соответствующих изменений в свои стратегические планы. в случаях увеличения или сокращения численности персонала или институциональных способностей, или когда информационные системы, связанные с использованием общественных ресурсов, существенно изменились.

Даже при отсутствии соответствующих изменений в деятельности, связанной с общедоступными ресурсами, следует проводить частую независимую оценку этой деятельности или любой другой деятельности, уязвимой перед коррупцией.

Более того, стратегия непрерывного мониторинга и независимой оценки должна быть задокументирована и доведена до сведения персонала организации. Организация должна гарантировать, что данные мероприятия по надзору выполняются персоналом с соответствующей профессиональной и этической компетенциями.

Заключения и результаты оценки должны быть доступны для соответствующих государственных служащих, чтобы они могли улучшать свою работы и способствовать защите принципа неподкупности.

* + 1. Анализ полученных выводов

Результаты мониторинга и оценки должны быть использованы для улучшения разработки и внедрения мероприятий по управлению коррупционными рисками. Применение системы предупреждения коррупции не исключает полностью возникновение случаев коррупции. Совершенных систем не существует, поэтому иногда контрольные мероприятия могут опускаться, что приводит к тому, что слабые места в структуре не могут быть обнаружены своевременно.

В этой связи необходимо, как часть программы по мониторингу, проводить подробный анализ случаев коррупции, которые уже имели место, и использовать полученные результаты для улучшения существующей системы.

Глава организации и высшее руководство, в сотрудничестве с антикоррупционным департаментом и внутренними аудиторами, должны осуществлять коммуникацию для рассмотрения конкретных случаев и полученных выводов. Благодаря динамичной коммуникации, организация может обнаружить структурные проблемы, которые могут привести к коррупции, что, в свою очередь, может улучшить программу институциональной неподкупности, принять более надежные меры и предотвратить возникновение подобных проблем в будущем.

В качестве примера можно задавать следующие вопросы для того, чтобы ответы на них помогли улучшить антикоррупционные меры и направить институциональные ресурсы в более эффективном, результативном и экономном направлении[[46]](#footnote-46):

* Почему произошел акт коррупции или нарушения принципа неподкупности?
* Какая система контроля потерпела сбой? Почему?
* Какие ступени системы контроля были пропущены? Кем?
* Почему акт нарушения не был обнаружен ранее?
* Какие индикаторы (тревожные знаки) остались незамеченными органами управления, главой организации, высшим руководством и органами контроля? Почему?
* Каким образом можно предотвратить будущие акты правонарушений или как их можно обнаружить?
* Какая ступень системы контроля должна быть пересмотрена?
* Какие процессы по защите неподкупности должны быть улучшены?
* Какое дополнительное обучение требуется?

1. Дополнительные аспекты
   1. Взаимодействие с другими организациями, вовлеченными в борьбу против коррупции

Борьба против коррупция требует учреждение организаций с определенными возможностями для осуществления мероприятий по предупреждению и борьбе против коррупции[[47]](#footnote-47). Сотрудничество между организациями, вовлеченными в борьбу против коррупции, таких как ВОА, организаций или комиссий, целью которых является предупреждение коррупции, среди других организаций, является основополагающим элементом[[48]](#footnote-48). В этой связи подобным учреждениям необходимо укреплять сотрудничество между собой ради достижения лучших результатов.

* 1. Сотрудничество между Высшими органами аудита (ВОА)

В следствие того, что коррупция это общий феномен, присущий всему обществу, независимо от формы правления, борьба против коррупции требует всеобъемлющей приверженности организаций каждой страны с целью построения культуры общественной этики при активном участии граждан.

В этой связи, ВОА играют важную роль в борьбе против коррупции и выполнение этих обязательств может извлечь пользу из обмена знаниями и опытом между друг другом, как заявлено в Лимской декларации[[49]](#footnote-49) Основываясь на своем опыте в предупреждении, обнаружении и принятии ответных мер в случаях актов коррупции, в рамках их соответствующих законодательств, ВОА могут разрабатывать общие подходы по вопросу борьбы против коррупции, обмену надлежащим опытом и проведению совместных проектов[[50]](#footnote-50). Для этих целей каждая ВОА может, например, принимать соглашения о сотрудничестве для выявления фактов коррупции в области международных государственных закупок или информационного обмена. Кроме того, независимо от законодательной базы, ВОА могут осуществлять совместные проекты, такие как совместные аудиты по данных вопросам[[51]](#footnote-51).

* 1. Назначение государственного учреждения

Правительственное учреждение может быть организовано для продвижения надлежащего руководства и антикоррупционных мероприятий и рассмотрения случаев коррупции. В его обязанности также может входит обучение бизнес сектора и финансовых институтов принципам прозрачности, неподкупности и прочих принципов надлежащего управления. Оно также может взаимодействовать с международными организациями в случае коррупции на международном уровне.

1. Подход МВФ к стимулированию надлежащего руководства и борьбе с коррупцией - Руководство, Международный валютный фонд, г. Вашингтон, 2005 г., выдержка от 2 ноября 2009 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Коммюнике Временного комитета Совета управляющих Международного валютного фонда, пресс релиз № 96/49, 29 сентября 1996 г., Международный валютный фонд, г. Вашингтон. [↑](#footnote-ref-2)
3. См. ссылку: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, коррупция: Справочное руководство и информационная записка по вопросу применения рекомендаций ФАТФ для борьбы с коррупцией, 2010 г. [↑](#footnote-ref-4)
5. Подход МВФ к стимулированию надлежащего руководства и борьбе с коррупцией - Руководство, Международный валютный фонд, г. Вашингтон, 2005 г., выдержка от 2 ноября 2009 г. [↑](#footnote-ref-5)
6. УПРАВЛЕНИЕ ООН ПО НАРКОТИКАМ И ПРЕСТУПНОСТИ (UNODC), 2004 Г. Комплект инструментальных средств ООН по борьбе с коррупцией, 3-е издание. Доступно по ссылке [www.undoc.org/documents/corruption/publications\_tooklit\_sep04.pdf](http://www.undoc.org/documents/corruption/publications_tooklit_sep04.pdf), стр. 10. [↑](#footnote-ref-6)
7. «Трансперенси Интернешнл», Часто задаваемые вопросы о коррупции. Доступно по ссылке [www.transparency.org/news\_room/faq/corruption\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq). [↑](#footnote-ref-7)
8. Доступно по ссылке www.u4.no/pdf?file=/document/literature/publications\_adb\_manyfacesofcorruption.pdf. [↑](#footnote-ref-8)
9. см. Статья 2, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятой в г. Страсбург 4 ноября 1999 г., <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/174.htm> [↑](#footnote-ref-9)
10. З. Добровольский, Доверие, коррупция и мошенничество [in:] Б. Козуч, З.Добровольский, Как создать доверительный фонд. Организационная перспектива, Питер Ланг ООО, г. Франкфурт-на-Майне, 2014г., стр. 132 - 136. [↑](#footnote-ref-10)
11. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, см. ссылку: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm> [↑](#footnote-ref-11)
12. Новый словарь культурной грамотности American Heritage, 3-е издание. Компания Houghton Mifflin, 2005 г. 10 августа 2009 г.; <http://www.thefreedictionary.com/favouritism>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Бринкерхофф Д. В., Голдсмит А.А., Клиентизм, патримониализм и верховенство демократии: обзорная информация и система для оценки и программирования. Подготовлено для США. Агентство международного развития (Управление демократии и руководства), программа стратегической политики и институциональной реформе, Abt Associates Inc., Бетесда, 2002 г., стр.2 [↑](#footnote-ref-13)
14. Справочник ООН по практическим антикоррупционным мерам для прокуроров и следователей, стр. 28. [↑](#footnote-ref-14)
15. Справочник ООН по практическим антикоррупционным мерам для прокуроров и следователей, стр. 24. [↑](#footnote-ref-15)
16. Европейская Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, г. Страсбург, 27 января 1999 г., статьи Конвенции: 2, 3, 7, 8 [↑](#footnote-ref-16)
17. Справочник ООН по практическим антикоррупционным мерам для прокуроров и следователей, стр. 26. [↑](#footnote-ref-17)
18. З. Добровольский, Доверие, коррупция и мошенничество [in:] Б. Козуч, З.Добровольский, Как создать доверительный фонд. Организационная перспектива, Питер Ланг ООО, г. Франкфурт-на-Майне, 2014г., стр. 129 - 130. [↑](#footnote-ref-18)
19. Д-р. Дональд Криссей; Криминальная организация: ее элементарные формы, 1972г. [↑](#footnote-ref-19)
20. З. Добровольский, Доверие, коррупция и мошенничество [in:] Б. Козуч, З.Добровольский, Как создать доверительный фонд. Организационная перспектива, Питер Ланг ООО, г. Франкфурт-на-Майне, 2014г., стр. 129 - 130. [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. [↑](#footnote-ref-22)
23. Борьба с коррупцией в странах переходного периода: вклад в политические дебаты, Всемирный банк, г. Вашингтон, 2000 г.(воспроизведенная машинописная рукопись), стр. 25-27. [↑](#footnote-ref-23)
24. Отчет Комиссии Совету и Европейскому парламенту, Антикоррупционный отчет ЕС (2014) 38 финальная версия [↑](#footnote-ref-24)
25. Индекс восприятия коррупции 2015; Международная прозрачность. [↑](#footnote-ref-25)
26. Цитата из публикации: Ф. Бем, Ю. Гергес, Цена коррупции: платят все, а бедные больше других, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, отдел государственной и демократической поддержки реализации конвенции ООН против коррупции, Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития, Эшборн, 2008 г., стр.2. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ф. Бем, Ю. Гергес, Цена коррупции..., цит. раб., стр. 5-6 [↑](#footnote-ref-27)
28. Х. Велш, Коррупция, рост и среда: Перекрестный анализ по странам. Среда и развивающиеся экономики, 2004 г., том 9: 663-93 процитировано Ф. Бемом, Ю. Гергесом, Цена коррупции..., цит. раб., стр. 7 [↑](#footnote-ref-28)
29. Цитата из публикации: Ф. Бем, Ю. Гергес, Цена коррупции..., цит. раб., стр. 9-10 [↑](#footnote-ref-29)
30. З. Добровольский, Доверие, коррупция и мошенничество [in:] Б. Козуч, З.Добровольский, Как создать доверительный фонд. Организационная перспектива, Питер Ланг ООО, г. Франкфурт-на-Майне, 2014г., стр. 181 - 185. [↑](#footnote-ref-30)
31. Там же. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. [↑](#footnote-ref-32)
33. Там же. [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же. [↑](#footnote-ref-34)
35. Управление рисками мошенничества. Руководство по надлежащей практике, Дипломированный институт бухгалтеров по управленческому учёту, 2008, стр. 35. [↑](#footnote-ref-35)
36. Картахена де Индиас «Прозрачность против коррупции». [↑](#footnote-ref-36)
37. ГКУ, Руководство по управлению рисками мошенничества в федеральных программах, ГКУ-15-593SP (г. Вашингтон, 28 июля 28, 2015). [↑](#footnote-ref-37)
38. Это также может включать рассмотрение природы самих рисков в процессе анализа Даже если риск имеет малое влияние или вероятность возникновения, по своей природе он может быть значимым и должен быть рассмотрен с последующей выработкой ответных действий. [↑](#footnote-ref-38)
39. Карманное руководство для самооценки целостности, IntoSAINT, 2011 г. ВОА Нидерланды [↑](#footnote-ref-39)
40. Руководство ЕС по антикоррупционной политике. [www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN\_Guide.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf) [↑](#footnote-ref-40)
41. ИССАИ 30, Этический кодекс, [↑](#footnote-ref-41)
42. Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея (КОСКТ), 2013. [↑](#footnote-ref-42)
43. Предупреждение мошенничества: Совершенствование средств внутреннего контроля, Даниэль Драц, магистр наук, СРБР, март 2011 г. [www.csoonline.com](http://www.csoonline.com) <http://www.csoonline.com/article/678375/fraud-prevention-improving-internal-controls-> [↑](#footnote-ref-43)
44. <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx> [↑](#footnote-ref-44)
45. ИССАИ 200 - Основные принципы финансового аудита. <http://www.issai.org/media/69910/issai-200-english.pdf> [↑](#footnote-ref-45)
46. Организация внутренних аудиторов, практическое руководство «Внутренний аудит и мошенничество» [↑](#footnote-ref-46)
47. См. Конвенция ООН против коррупции и [↑](#footnote-ref-47)
48. В статье 38 Конвенции ООН против коррупции говорится о том, что страны-участницы должны принять такие меры, которые могут быть необходимы для укрепления сотрудничества между своими государственными органами, как и государственными служащими, а также о том, что их государственные органы ответственны за расследование и привлечение к уголовной ответственности за совершение правонарушений. [↑](#footnote-ref-48)
49. Лимская декларация, статья 15 [↑](#footnote-ref-49)
50. В Статье 43 Конвенции ООН против коррупции заявляется, что страны-участницы должны оказывать друг другу поддержку во время расследований и судебных разбирательствах по гражданским и административным вопросам, связанным с коррупцией, в соответствии со своим национальным законодательством. [↑](#footnote-ref-50)
51. В январе 2011 года Высший орган аудит Республики Чехия (ВОА Чехии - ГКРУ) и Федеральная счетная палата Германии (Bundesrechnungshof) (ВОА Германии - ФСП) согласились провести параллельные аудиты по двум направлениям - программа размещения заказов ЕС на строительные работы и мероприятий по предупреждению коррупции. Аудиторская команда сконцентрировала внимание на применение закона ЕС по госзакупкам, перенесенного на национальное законодательство и систему предупреждения коррупции в области строительных работ, строительства дорог и/ или транспорта. Аудит также рассмотрел заключение договоров, не отвечающих требованиям ЕС, в целях предупреждения коррупции. Для более подробной информации см. ссылку<http://www.nku.cz/assets/publikace/spolecna-zprava-nku-a-brh-2013_1.pdf> [↑](#footnote-ref-51)