

INTOSAI



*Разработка аудиторских
процедур в целях учета
возрастающего риска
мошенничества и коррупции
в период аварийной фазы
после стихийного бедствия*

КОМИТЕТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ (PSC) ИНТОСАИ

СЕКРЕТАРИАТ КОМИТЕТА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

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

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

ИНТОСАИ



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

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

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

Содержание

Часть 1: История вопроса, сфера деятельности и определения	4
1 История вопроса.....	4
2 Цель, границы и структура	5
3 Определение терминов.....	7
4 Роль ВОА	11
Часть 2: Аудит возрастающих рисков мошенничества и коррупции	20
5 Руководство по аудиту	20
6 Вопросы для рассмотрения.....	21
Часть 3: Риски и «красные флажки»	28
Часть 4: Разработка аудиторских процедур	54
7 Планирование	55
8 Выполнение	58
9 Составление аудиторских отчетов	64
Приложение 1 Вопросы по оценке риска коррупции	66
Приложение 2 Сокращения.....	68
Приложение 3 Глоссарий.....	70

Часть 1: История вопроса, сфера деятельности и определения

1 История вопроса

1.1 Количество и масштаб стихийных бедствий растет.

- По оценке Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН), количество стихийных бедствий, регистрируемых ежегодно, удвоилось за последние два десятилетия.¹ Количество людей, пострадавших в результате стихийных бедствий, утроилось с 1980 г. и, по оценкам, достигнет к 2015 г. среднегодового показателя 375 миллионов.² Согласно Программе развития ООН (ПР ООН), три четверти населения мира живет в областях, хотя бы один раз подвергшихся землетрясению, тропическому циклону, наводнению или засухе между 1980 г. и 2000 г.³

1.2 Ссылаясь на ряд причин, климатические и демографические исследования предсказывают, что увеличение темпов возникновения стихийных бедствий продолжится.

- Растущее население мира необходимо где-то размещать, а это зачастую приводит к принимаемым правительствами решениям разрешать строительство в местах, подверженных риску землетрясений, извержений вулканов и цунами.
- Борьба за скудные природные ресурсы и результаты загрязнения могут иметь локальные или далеко идущие последствия для климата, вызывая оползни, наводнения и пожары.
- Вооруженные конфликты имеют все более трагические последствия в регионах мира, уже подвергшиеся воздействию голода.
- Ядерные аварии и террористические атаки могут потенциально привести к огромным потерям человеческих жизней и материальных ценностей.

1.3 Управление помощью, связанной со стихийными бедствиями, - как в рамках страны, так и между странами – привносит свои собственные требования, риски и проблемы для правительств, благотворительных организаций и аудиторов. Налогоплательщики, парламенты и гражданское общество озабочены рисками мошенничества и коррупции, которые связаны с помощью при стихийных бедствиях и приводят к отвлечению от пострадавших людей ресурсов, необходимых для спасения жизни. Вопрос о том, как ВОА решают проблему рисков мошенничества и коррупции, приобретает все большую важность. В Уругвайских соглашениях 1998 г. члены ИНТОСАИ договорились «больше сосредотачивать стратегию аудита на областях и операциях, подверженных мошенничеству и коррупции, разрабатывая эффективные индикаторы высокой степени риска» и «активизировать обмен опытом в сфере борьбы с

¹ <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>

² http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_изменение_климата2 с. 288

³ <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/Global-Reports/UNDP%20Reducing%20Disaster%20Risk.pdf>

мошенничеством и коррупцией с другими ВОА».⁴ Борьба с коррупцией является одним из пяти стратегических приоритетов ИНТОСАИ в стратегическом плане на 2011-2016 гг.: «ИНТОСАИ должна подавать пример в борьбе с коррупцией; она выполняет свою обязанность по обеспечению прозрачности и профилактики правонарушений посредством нескольких видов деятельности и мероприятий».⁵

2 Цель, границы и структура

2.1 При аудите средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий, ВОА сталкиваются с новыми и острыми рисками мошенничества и коррупции, а также с задачей разработать свои аудиторские процедуры. Это особенно относится к аварийной фазе после стихийного бедствия, когда срочность и быстрое прибытие больших объемов помощи могут ослабить эффективность средств контроля, которые в нормальных обстоятельствах действовали бы должным образом. Целью ISSAI 5530 является:

- определить термины и роль ВОА (**часть 1**);
- указать аудиторам доступное руководство и проблемы, порождаемые риском мошенничества и коррупции в связи с помощью, оказываемой при стихийных бедствиях (**часть 2**);
- свести вместе и проиллюстрировать риски и показатели мошенничества и коррупции на аварийной фазе после стихийного бедствия (**часть 3**) и
- предложить аудиторам способы разработки процедур для учета возросших рисков (**часть 4**).

2.2 Учитывая колоссальный объем повсеместно доступной информации по данной теме, ISSAI 5530 не предполагается представлять в качестве определяющего или всеобъемлющего стандарта; скорее, он призван разъяснить и проиллюстрировать проблемы и представить практические решения так, чтобы это было полезно для аудиторов ВОА. ISSAI 5530 не является обязательным для ВОА, и его не следует использовать как отдельное руководство. Он может применяться в качестве дополнения к стандартам ISSAI уровня три и уровня четыре, особенно к ISSAI 1240 «Ответственность аудитора в отношении мошенничества в рамках аудита финансовой отчетности». Эти стандарты опубликованы ИНТОСАИ и доступны на сайте Комитета профессиональных стандартов.⁶ Дополнительное руководство, содержащееся в ISSAI 5530 должно дополнять, а не заменять собой международные стандарты аудита и руководства ВОА по аудиту; ВОА могут использовать его так, чтобы это было

⁴ http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html

⁵ <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf> с.5 Проблема решается на всех уровнях ИНТОСАИ и на симпозиумах, проводимых совместно с ООН, ОЭСР и Всемирным банком. Конгресс ИНТОСАИ в 1998 г. был посвящен изучению роль ВОА в борьбе с коррупцией.⁵ 20-й Симпозиум ООН/ИНТОСАИ по государственному аудиту, проведенный в 2009 г., был целиком посвящен роли ИНТОСАИ в международной сети по борьбе с коррупцией.

⁶ <http://www.issai.org/composite-192.htm>

наиболее полезно для их мандатов, практики и конкретных ситуаций после стихийных бедствий.

- 2.3 Часть 3 ISSAI 5530 содержит иллюстрированные примеры рисков мошенничества и коррупции и связанных с ними индикаторов условий таких рисков. Списки, приведенные в этой части ISSAI, могут иметь практическое значение при планировании и проведении аудита. Они не являются исчерпывающими, и аудиторы могут при необходимости дополнять их.⁷ Часть 4 прорабатывает процесс финансовой проверки и предлагает способы разработки процедур для учета возрастающего риска мошенничества и коррупции. Однако ISSAI 5530 не ограничивается финансовой проверкой. Дополнительное руководство, примеры и передовые методы, представленные в стандарте, предназначены для подходов к финансовой проверке, аудиту эффективности и аудиту соответствия. Принимая во внимание, что мошенничество и коррупция могут также захватывать виды деятельности, которые не оказывают заметного или значительного влияния на финансовые отчеты, аудиторы могут пожелать рассмотреть возможность использования двух или более подходов, встраивая вопросы мошенничества и коррупции в аудит средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий.⁸
- 2.4 Полномочия некоторых ВОА включают расследование мошенничества. В таких ВОА часто бывают подразделения, где работают специалисты с соответствующей подготовкой. В большинстве случаев, однако, ВОА не проводят расследование, а сотрудничают или работают параллельно с органами следствия. В других случаях, органы следствия могут попросить ВОА не проводить дальнейший аудит в зоне, в которой имеется подозрение на мошенничество или коррупцию, чтобы не ставить под угрозу результаты работы следственной группы. Расследования в области мошенничества и коррупции зачастую проводятся соответствующим органом (ВОА или иным) по требованию судебного органа, если подозрение в мошенничестве или коррупции уже возникло. Такие расследования нацелены на активный поиск обмана и не завершаются, пока не будут собраны достаточные доказательства масштаба проблемы.
- 2.5 Стандарты ISSAI серии 5500, посвященные помощи при стихийных бедствиях, сосредотачиваются на стихийных бедствиях, таких как землетрясение, цунами, оползни и наводнения, хотя приведенные в них руководства и передовые методы могут в большинстве случаев быть применены к стихийным бедствиям, вызванным деятельностью человека или последствиям сочетания природных и техногенных катастроф. Равным образом, в то время как основная часть помощи при стихийных бедствиях является гуманитарной помощью, большинство этих руководств может быть применено в ходе аудита

⁷ Стандарту ISSAI 5530 пошло бы на пользу, если бы список можно было обновлять и добавлять новые примеры при пересмотре стандарта.

⁸ Вопросы учета мошенничества при аудите финансовых отчетов см. ISA 320 «Существенность в планировании и проведении аудита» и ISA 240 «Ответственность аудитора»

негуманитарной помощи при стихийных бедствиях (например, помощь по смягчению воздействия на дикую природу последствий экологических катастроф). Аналогично, риски и индикаторы рисков в части 3 не указывают исключительно на мошенничество и коррупцию, но могут указывать на другие недостатки контроля, например на излишние траты и неэффективность. Наконец, ISSAI 5530 был подготовлен для ВОА, но может равным образом использоваться другими аудиторами или заинтересованными лицами.

3 Определение терминов

- 3.1 ООН определяет **стихийное бедствие** как «серьезное нарушение функционирования группы или общества, влекущее за собой обширные человеческие, материальные, экономические и природные потери и последствия, которые превышают способность затронутой группы или общества справиться при помощи собственных ресурсов»⁹, а **помощь в связи со стихийным бедствием** - как помощь, оказываемую людям, которые являются жертвами стихийных бедствий или конфликтов, в обеспечении их базовых потребностей и прав.¹⁰
- 3.2 Экстренное управление может быть представлено как цикл, включающий действия до и после стихийного бедствия. На Рисунке 1 изображено, как различная деятельность в рамках экстренного управления вписывается в цикл экстренного управления. Аварийная фаза цикла наступает непосредственно после стихийного бедствия. **Деятельность в рамках аварийной фазы** включает действия по восстановлению и нормализации обстановки, национальный и международный ответ на чрезвычайную ситуацию, а также первичные срочные реабилитационные меры. Помощь в связи со стихийным бедствием может быть перенаправляется посредством мошеннических или коррупционных действий в течение всего цикла экстренного управления. Тем не менее, ISSAI 5530 сосредотачивается именно на особых рисках, возникающих во время аварийной фазы.

⁹ <http://www.unisdr.org/files/7817 UNISDRTerminologyEnglish.pdf>

¹⁰ <http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts критерии для направления пожертвований.pdf>

Рисунок 1: Цикл экстренного управления

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

3.3 Характерным для **аварийной фазы, наступающей после стихийного бедствия**, является неотложность осуществляемых действий. Первичное реагирование, особенно на стихийные бедствия, обычно возглавляется как правительством (включая военные силы), так и субъектами гражданского общества на местном и национальном уровне в пострадавшей стране. Когда местные и национальные возможности превышены, совершаются запросы на международное содействие. Помощь в связи со стихийным бедствием может происходить из локальных, региональных, национальных и международных источников и может финансироваться из частных, корпоративных и общественных фондов.

Помощь может регулироваться и выплачиваться государственными департаментами, национальными, региональными или местными органами власти или учреждениями и НГО любого рода, которые либо специально учреждены для помощи при стихийном бедствии, либо являются ранее

существовавшими местными отделениями национальных и международных НГО.¹¹

- 3.4 В течение аварийной фазы, помощь в связи со стихийным бедствием предоставляется для обеспечения безотлагательных нужд пострадавших и для обеспечения минимизации потерь. Обычно она предназначена для:
- спасения и восстановления (аварийно-спасательных служб, спасательных команд, поиска пропавших людей, идентификации и лечения или захоронения пострадавших);
 - помощь и услуги в области материального обеспечения (укрытие, вода, лекарства, санитария);
 - экстренная продовольственная помощь (приобретение, транспортировка и доставка необходимых запасов продовольствия и воды и налаживание дополнительных продовольственных программ); и
 - координация оказания чрезвычайной помощи, службы защиты и поддержки (возобновление базового снабжения, инфраструктуры и коммуникаций).
- 3.5 Роль правительства варьируется в зависимости от природы и масштаба чрезвычайной ситуации. Чрезвычайные ситуации различаются по своей природе, от стихийных бедствий до войн, и в зависимости от того, возникают ли они быстро (например, землетрясения) или постепенно (например, засухи). В случае войны и в других сложных ситуациях роль правительства может ослабляться. При наступлении последствий стихийных бедствий, правительству, как правило, отводится сильная роль, как в пострадавших от бедствия странах, так и в третьих странах во время предоставления помощи в связи со стихийным бедствием. Правительство страны, в которой произошло стихийное бедствие, как правило, берет на себя ведущую роль в первые часы и дни после происшествия, другие государства включаются в предоставление двусторонней и многосторонней помощи по мере того, как проясняются масштаб и распространение бедствия. Аварийная фаза может длиться всего несколько дней или несколько месяцев, в зависимости от природы и масштаба стихийного бедствия и от того, в какой степени пострадавшие страны были подготовлены к ней.
- 3.6 Крупное отвлечение ресурсов, наращивание масштаба действий и необходимость оперативно предоставлять помощь во время аварийной фазы оказывает давление на слабые или дезорганизованные учреждения, а также на человеческие ресурсы. Стихийные бедствия подчеркивают и усугубляют уже существовавшие слабости в стране, такие как неадекватные системы внутреннего контроля, слабые или уязвимые политические и правовые системы или большое гуманитарное неравенство. Кроме того, в стране может уже

¹¹ См. краткое описание физических и юридических лиц, занятых в обеспечении, координации, доставке помощи в связи со стихийным бедствием и отчетности о такой помощи, на сайте Всемирной гуманитарной помощи. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/humanitarian-aid-network>

существовать системная коррупция, и при этом мошеннические и вредоносные действия могут восприниматься в пострадавшей стране как «нормальная деловая практика».

- 3.7 По мере того, как неотложность чрезвычайных мер снижается, и обеспечиваются наиболее актуальные базовые потребности населения, пострадавшего от стихийного бедствия, фокус внимания в рамках помощи в связи со стихийным бедствием смещается на восстановление физической инфраструктуры и восстановление работы врачей, медсестер, учителей и администраторов. В «Реконструкционной» фазе цикла экстренного управления происходит возврат к нормальным процедурам, функционируют стандартные средства контроля, и многие конкретные риски мошенничества и коррупции, относящиеся к аварийной фазе, в соответствии с этим должны уменьшиться. Тем не менее, многие риски мошенничества и коррупции, выделенные в ISSAI 5530, характерны для всего цикла помощи в связи со стихийным бедствием и, более широко, для всей помощи в целях развития.¹² Зачастую существует заметное пересечение между различными фазами цикла экстремального управления и между видами помощи, связанными со стихийным бедствием и с развитием, особенно когда кризисы затягиваются.
- 3.8 **Мошенничество** это «преднамеренное действие одного или более лиц из руководящего состава, лиц, наделенных руководящими полномочиями, работников или третьих лиц, включающее обман для получения несправедливого или незаконного преимущества».¹³ **Коррупция** это «злоупотребление предоставленными полномочиями для личного обогащения».¹⁴ Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) не дает определения коррупции, но рассматривает как незаконные широкий спектр нарушений, связанных с коррупцией.¹⁵ ISSAI 5530 затрагивает правонарушения, которые приводят к тому, что помощь в связи со стихийным бедствием не достигает пострадавшего населения в той мере, в какой предполагалось. Такое правонарушение может носить финансовый (мошенничество, взяточничество, вымогательство, откаты, растрата и т.д.) или нефинансовый характер (коррупция, nepotизм, протекция, манипуляция помощью или ее перенаправление нецелевым группам, злоупотребление монопольным положением в отношении природных ресурсов, предоставление помощи в обмен на сексуальные услуги, осуществляемое нарушителями принуждение персонала организаций или самих получателей льгот к игнорированию их неправомерных действий, использование служебного

¹² Например, аудиторы должны быть осведомлены о рисках мошенничества и коррупции при закупках, связанных с большим объемом государственных расходов на проекты реконструкции. Также возникают важные вопросы в связи со сбором налогов и страховым возмещением, которые требуют тщательного изучения аудиторами. В качестве иллюстрации см. опыт Новой Зеландии во время реконструкции после землетрясений в Крайстчерче <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>.

¹³ ISA 240/11 в ISSAI 1240

¹⁴ <http://www.transparency.org/newsroom/faq/corruptionfaq>

¹⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

положения в корыстных целях, злоупотребление своими функциями и т.д.) ISSAI 5530 использует термин «**Мошенничество и коррупция**» для обозначения всех этих недобросовестных и несправедливых действий.

3.9 Виновными в мошенничестве и коррупции могут быть:

- должностные лица национальных или местных органов власти;
- международные или местные работники НПО (руководство или рядовой состав);
- поставщики, подрядчики или перевозчики;
- местные добровольцы или наемные помощники;
- местная элита или влиятельные представители населения;
- местные или национальные политические деятели; и
- ложные получатели льгот, ищущие возможности воспользоваться чрезвычайной ситуацией.

3.10 Жертвами мошенничества и коррупции могут быть:

- предполагаемые получатели льгот, пострадавшие от стихийного бедствия;
- социально, экономически, политически и культурно уязвимые группы;
- потенциальные поставщики, подрядчики или перевозчики;
- налогоплательщики (национальные или международные);
- частные источники финансирования (личные или корпоративные); и
- страны, в которых осуществляются мошенничество и коррупция, поскольку их подорванная репутация может стать причиной получения меньшего объема помощи в случае будущих стихийных бедствий.

4 Роль ВОА

4.1 В качестве внешних аудиторов государственных финансов ВОА сталкиваются с проблемой проведения аудиторских проверок с учетом риска мошенничества и коррупции. Роль ВОА в этом отношении зависит от конкретных мандатов. Следующие примеры показывают, что предоставление ВОА соответствующих полномочий может дать убедительные результаты.

*Борьба с коррупцией в Индонезии*¹⁶

*В 2004 г. Индонезия была одной из наиболее коррумпированных стран мира; в мировом рейтинге коррупции «Транспэрэнси Интернешнл» она занимала 137 место. После проведения широких реформ начиная с 2003 г. и ратификации Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции в 2006 г. она достигла сотого места в рейтинге в 2011 г.*¹⁷ Главной

¹⁶ <http://www.bpk.go.id/web/files/2009/02/corruption2009-vienna-11-13-feb-2009.pdf> и <http://www.thejakartaglobe.com/home/bpk-reflects-on-8-years-of-graft-cases-and-some-eye-popping-numbers/509096>

¹⁷ Индонезия прошла проверку в первый год первого цикла Механизма проверки реализации Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции. Индонезию проверяли Великобритания и Узбекистан. Результаты проверки представлены на

частью данных реформ было восстановление независимости и автономии Аудиторского совета как ВОА Индонезии. В соответствии с Лимской декларацией ИНТОСАИ 1977 г., Аудиторский совет пользуется независимостью при:

- *Аудите всего государственного сектора;*
- *Финансировании непосредственно парламентом;*
- *Определении своей собственной организационной структуры;*
- *Принятии решений в отношении своей собственной программы аудита; и*
- *Отборе своего собственного персонала.*

С начала реформ Аудиторский совет выявил 318 случаев подозрения в мошенничестве и коррупции. 64 из них привели к судебным преследованиям, при этом 13 дел еще не разбирались в суде. Сотни миллионов долларов США взыскиваются в пользу государства. Только в одном случае Аудиторский совет обнаружил, что персонал крупного банка изъяс 100 миллионов долларов США наличными для подкупа прокуроров, чтобы они отказались от обвинения бывших директоров банка, а также для взятки законодателям, чтобы повлиять на их решения по назначению Совета управляющих банка.

Источник: Аудиторский совет Республики Индонезия

- 4.2 На Конгрессе ИНТОСАИ в 1998 г. ВОА согласились, что «ВОА должны стремиться к созданию среды, неблагоприятной для мошенничества и коррупции. Согласно Лимской декларации, принятой ИНТОСАИ в 1977 г., ВОА [...] должны быть независимы и иметь соответствующие контрольные полномочия, дающие им возможность эффективно содействовать борьбе с мошенничеством и коррупцией».¹⁸ Это подчеркивается в Общих стандартах государственного аудита ИНТОСАИ, в которых подчеркивается, что аудиторам важно «быть готовыми к ситуациям... которые могут свидетельствовать о мошенничестве, неправильных или незаконных расходах».¹⁹
- 4.3 ВОА могут решать проблему мошенничества и коррупции в рамках помощи в связи со стихийным бедствием на протяжении всего цикла экстренного управления. В течение фазы, предшествующей стихийному бедствию, ВОА могут оценивать готовность к аварийной фазе, следующей за стихийным бедствием, проводя аудиторские проверки Национальной системы неподкупности (НСН) и содействуя реализации стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией в рамках деятельности по обеспечению готовности к стихийному бедствию. В параграфах 4.4 - 4.12 настоящего

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V_118_7232e.pdf

¹⁸ http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_mborge.html

¹⁹ ISSAI 200/2.2.41

руководства рассматривается, какими способами ВОА могут осуществлять эту деятельность. После стихийного бедствия ВОА могут проводить своевременные, адекватные и хорошо подготовленные аудиторские проверки средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий. Наблюдения ВОА в отношении предполагаемых случаев мошенничества и коррупции должны обеспечиваться надлежащей последующей работой, и рекомендации по исправлению недостатков систем и контроля должны вносить вклад в совершенствование стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией.

Национальная система неподкупности

4.4 НСН включает в себя основные институты управления в стране, отвечающие за борьбу с мошенничеством и коррупцией.²⁰ Такие институты также известны как столпы НСН и охватывают исполнительные, законодательные, судебные органы, ВОА, правоохранительные органы, СМИ, гражданское общество и бизнес. ВОА могут проверять, выполняет ли НСН свои функции должным образом в целях предотвращения и обуздания мошенничества и коррупции. Например, поскольку ВОА сами по себе являются одним из столпов НСН, они могут оценивать, действительно ли по закону и на практике:

- ВОА была предоставлена надлежащая независимость и достаточные ресурсы для эффективной работы;
- ВОА имеет соответствующие контрольные полномочия и располагает методами, позволяющими выполнять его роль;
- ВОА пользуется достаточным доступом к исполнительным и законодательным органам, чтобы иметь возможность выполнять свою программу работы и отчитываться о ее результатах; и
- ВОА может обеспечить, чтобы по его наблюдениям и рекомендациям принимались адекватные и своевременные меры.

4.5 ВОА могут также обеспечить создание надежной системы неподкупности в рамках своих организаций. Сотрудники должны быть осведомлены о риске того, что они сами также могут оказаться в компрометирующей ситуации, и следует знать, как реагировать на нее. ВОА должны иметь этический кодекс, который должен подписываться сотрудниками. Они также могут рассмотреть возможность проведения самооценки неподкупности с использованием инструмента «ИНТОСЕЙНТ» (INTOSAINT), разработанного ИНТОСАИ.²¹ При оценке НСН страны в целом ВОА могут рекомендовать, чтобы оценка неподкупности проводилась в качестве средства подготовки персонала к рискам мошенничества и коррупции, связанным с ситуациями стихийных бедствий.

4.6 ВОА могут указывать на то, что масштаб мошенничества и коррупции зависит от надежности НСН. Хорошая НСН включает в себя надлежащее руководство с

²⁰ http://cism.my/upload/article/201106161156410_NIS_toolkit.pdf

²¹ http://www.courtsofaudit.com/english/Publications/Topics/IntoSAINT/Basic_принципы_ИНТОСЕЙНТ

правильной системой «сдержек и противовесов», наличие эффективной стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией, а также создание и функционирование сильной системы внутреннего контроля. Структура руководства ситуациями, связанными со стихийным бедствием, должна быть подробно разработана на центральном, региональном и местном уровнях. Следует создать систему руководства и оповестить о ней, при этом она должна охватывать подотчетность за конечный результат, разделение сфер ответственности, порядок подчиненности, механизмы обратной связи и информационные потоки между различными субъектами. ВОА должны проверять прочность системы руководства и ее эффективность функционирования при аудиторских проверках средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий. Если НСН слаба, люди могут подвергаться стимулирующему воздействию или давлению, побуждающему их совершать мошеннические или коррупционные действия, либо могут получать возможность допускать такое поведение и испытывать отношение, оправдывающее его. Эффективная правоохранительная система (включая возможность расследования и преследования мошенничества и коррупции) также чрезвычайно важна.

- 4.7 Еще более важной для выявления и предотвращения мошенничества и коррупции является политическая воля руководителя обнародовать, контролировать и выполнять рекомендации и выводы ВОА в отношении мошенничества и коррупции.²² В отсутствие такой воли возможности, эффективность и репутация ВОА оказываются под угрозой. ВОА должны обращать особое внимание на адекватные последующие действия по результатам их наблюдений и рекомендациям в отношении мошенничества и коррупции, чтобы ускорить принятие превентивных мер. Такая наглядность имеет важный **сдерживающий эффект**. Ценность аудита в качестве средства сдерживания потенциальных правонарушителей в сфере мошенничества и коррупции иллюстрируется недавним полевым исследованием, проведенным в Индонезии, которое показывает, что когда вероятность аудита повышается, недостающие расходы снижаются на 8 %.²³
- 4.8 ВОА могут извлекать пользу из работы вместе с организациями гражданского общества, которое может помочь в обеспечении того, чтобы СМИ и национальный парламент надлежащим образом учитывали результаты и рекомендации аудита. ВОА могут проводить проверки выполнения их правительствами Статьи 13 Конвенции ООН против коррупции. Данная статья

²² Важность политической воли в борьбе с коррупцией постоянно подчеркивается Конференцией государств-участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Кроме того, государства-участники согласились проходить проверку в рамках Механизма проверки реализации Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции, демонстрируя тем самым желание определять и воздействовать на возникающие при реализации Конвенции проблемы, которые выявляются в процессе проверки.

²³ Оценка Индонезии в рамках ПРК (Проекта развития «Кекаматан»), проведенная Национальным бюро экономических исследований <http://www.mendeley.com/research/monitoring-corruption-evidence-from-a-field-experiment-in-indonesia-1/>

требует, чтобы Государства-участники содействовали активному участию общества в предотвращении коррупции и борьбе с ней.²⁴

- 4.9 Должен существовать эффективный и адекватный для данной культуры механизм подачи жалоб для персонала и получателей помощи, и также адекватный механизм защиты добровольных информаторов. Большинство случаев мошенничества и коррупции раскрываются в результате сообщения информации, и «горячие линии», когда о мошенничестве можно сообщить конфиденциально, доказали свою исключительную важность, как показано на примере следующего случая.

Анонимные сообщения, полученные ВОА Израиля

Два случая, о которых рассказал ВОА Израиля в 2010 г., подчеркивают важность для ВОА уделять внимание полученным предупреждениям. В первом случае анонимная жалоба привела к тому, что ВОА проверил медицинский фонд, который, как оказалось, долгое время страдал из-за управленческих ошибок на всех уровнях надзора и контроля. Данные наблюдений привели к судебному преследованию по обвинению во взяточничестве, мошенничестве и нарушении доверия. Во втором случае полученные анонимные жалобы привели к осуждению и тюремному заключению бывших должностных лиц высокого уровня в Национальном трудовом союзе по обвинению в краже, мошенничестве и отмывании денег, а также в фальшивой регистрации корпоративных документов.

Источник: Управление Контролера и омбудсмена Государства
Израиль

- 4.10 ВОА должны предавать гласности факт того, что граждане могут сообщать ВОА о своих подозрениях, например посредством сайта ВОА. ВОА США прямо приглашает граждан сообщать о возможных случаях мошенничества. В нем создано безопасное интернет-соединение - FraudNet.²⁵ ВОА Великобритании выпустил ряд отчетов о мошенничестве и сейчас тесно работает с Национальным управлением по борьбе с коррупцией. Граждан призывают выражать обеспокоенность неправильным использованием государственных денег с помощью «Горячей линии информатора» на сайте Национального КРУ.²⁶ ВОА Норвегии использует Интернет-канал для сообщений о нарушениях, который был охарактеризован в отчете о партнерской проверке, проведенной в 2011 г. другими ВОА, как «хорошая практика», которой должны следовать другие ВОА.²⁷ ВОА также должны серьезно относиться к таким сообщениям, а если нет ресурсов или полномочий

²⁴ см. <http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>

²⁵ <http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm/>

²⁶ http://www.nao.org.uk/aboutus/contactus/whistleblowing_concerns.aspx

²⁷ <http://www.riksrevisionen.no/OmRiksrevisionen/Publikasjoner/Documents/Peer%20review%202011.pdf>

для расследования сообщений о нарушениях, их следует передавать соответствующим следственным органам.

Стратегия борьбы с мошенничеством и коррупцией

4.11 Готовясь к возможным стихийным бедствиям, ВОА могут также разьяснять, существует ли стратегия борьбы с мошенничеством и коррупцией и, если существует, охватывает ли она все риски и работает ли она. Если такой стратегии не существует, ВОА могут содействовать разработке соответствующей стратегии. Ключевыми задачами эффективной стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией являются создание и функционирование средств контроля над предотвращением, выявлением правонарушений и реагированием на них:

- **Средства контроля над предотвращением** предназначены для снижения риска мошенничества и коррупции, возникающего в первую очередь;
- **Средства контроля над выявлением** предназначены для обнаружения любого мошенничества и коррупции, которые могут возникнуть; и
- **Средства контроля над реагированием** должны обеспечить принятие корректирующих мер и устранение вреда, причиненного мошенническими и коррупционными действиями.
- Ниже приведен пример контроля над предотвращением, подкрепленного мероприятиями, проведенными на основании наблюдений ВОА.

Предполагаемое мошенничество при строительстве дороги приводит к реагированию и совершенствованию средств контроля над предотвращением

В контексте финансовой проверки 2007 г. ВОА Европейского Союза проверил законность и правильность помощи Европейского Союза, направленной на восстановление главной дороги на Мадагаскаре. Инженерная компания-подрядчик наблюдала за работами на ежедневной основе. Однако когда аудиторы измерили дорогу сами, они обнаружили, что фактическая ширина дороги оказалась значительно меньше, чем та, что была использована при расчете выплат подрядчику за строительство дороги. Дело было доведено сведения Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) в целях полномасштабного расследования. Результаты проведенной ВОА проверки привели к тому, что Европейская Комиссия изменила свои процедуры, чтобы потребовать проведения на регулярной основе технического аудита подрядов на работы. В данном примере средства контроля реагирования функционировали должным образом, и результатом стало усиление средств контроля предотвращения.

Источник: Европейский суд счетов

4.12 ВОА, участвующие в аудите обеспечения готовности к стихийным бедствиям, могут порекомендовать разработку или реализацию стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией. ВОА может провести оценку характера рисков мошенничества и коррупции, изучить адекватность средств контроля, уже внедренных для смягчения этих рисков, и, в соответствующих случаях, рекомендовать меры по их усовершенствованию. Эта работа может быть использована в качестве основы для разработки средств контроля, специально предназначенных для предотвращения, выявления рисков и реагирования на выявленные риски в соответствии с нормативно-правовой базой. Например, быстрое реагирование на помощь в связи со стихийным бедствием крайне важно для минимизации ущерба, содействия эффективному использованию помощи и предотвращения риска мошенничества и коррупции. Чтобы быстро обеспечивать пострадавшее население товарами и услугами, процессы закупок должны быть заранее тщательно разработаны и протестированы.²⁸ Такие рекомендации должны доводиться до сведения лиц, ответственных за внедрение стратегии борьбы с мошенничеством и коррупцией. ВОА могут затем проверить разработку, реализацию и оперативную эффективность средств контроля в рамках своего аудита готовности к стихийным бедствиям.²⁹

4.13 ВОА могут решать проблему риска мошенничества и коррупции несколькими разными способами:

- проверить, учитывается ли возрастающий риск мошенничества и коррупции в мероприятиях правительства по подготовке к стихийным бедствиям;
- сделать отчетливое заявление об адекватности средств внутреннего контроля в отношении предотвращения и выявления мошенничества и коррупции;
- поощрять принятие правительствами стратегий борьбы с мошенничеством и коррупцией и их реализацию;
- проверять, созданы ли у доноров помощи механизмы онлайн сообщений о жалобах и претензиях;³⁰
- иметь ясную и широко обнародованную политику работы с лицами, сообщающими о нарушениях, и жалобами;
- приспособливать аудиторские программы, включая расширенные аудиторские процедуры и тестирование, так, чтобы имелась максимальная возможность обнаружения совершившегося мошенничества или коррупции;
- проводить технические аудиторские проверки и физические инспекции на месте;
- делать заключение о том, влияет ли мошенничество или коррупция на мнение о финансовых отчетах;

²⁸ См. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/15578738.PDF>

²⁹ См. ISSAI 5510 «Аудит снижения риска стихийных бедствий» <http://www.issai.org/composite-280.htm>

³⁰ Крупные Банки развития и другие финансовые учреждения используют такие механизмы, см. Всемирный банк <http://www.cao-ombudsman.org/> and the Asian Development Bank <http://compliance.adb.org/>

- проверять, соответствует ли расходование данных фондов действующему законодательству;
- изучать вопрос о том, было ли должное внимание уделено вопросам экономии, эффективности и результативности расходования помощи в связи со стихийным бедствием;
- формулировать рекомендации в отношении профилактики мошенничества и коррупции в будущем;³¹
- использовать свой доступ в парламент, чтобы высказываться по поводу адекватности НСН и, в соответствующих случаях, рекомендовать деятельность, например, наилучший способ реализации Конвенции ООН против коррупции;³²
- искать способы обеспечения того, чтобы по его рекомендациям были приняты меры, посредством налаживания прочных связей с парламентом и руководством, публикуя отчеты на сайте ВОА и принимать активные действия в случае непринятия мер по рекомендациям ВОА и
- подавать положительный пример другим секторам государственного управления, оценивая качество их собственной системы неподкупности, добиваясь прозрачности результатов оценки и предоставляя публике информацию о последующих мерах.³³

4.14 ВОА занимают выгодную позицию для того, чтобы играть важную роль в пресечении, предотвращении и выявлении мошенничества и коррупции. В качестве примера, ВОА Государств-членов ОЭСР могут проводить аудиторские проверки того, как в их странах реализуются Принципы ОЭСР-DAC (Комитет помощи в целях развития) для Действий доноров по борьбе с коррупцией. Эти принципы обязывают страны-доноры поддерживать и укреплять способность гражданского общества развивать и контролировать прозрачность и подотчетность в борьбе с коррупцией. Они также подчеркивают необходимость для доноров ОЭСР предпринимать в своих собственных странах работу в таких областях, как репатриация активов, отмывание денег и ратификация, и реализация Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции.³⁴

4.15 Когда ВОА в странах, получающих помощь в связи со стихийным бедствием, и ВОА в странах, предоставляющих помощь в связи со стихийным бедствием,

³¹ Помощь в этом вопросе может предоставить Справочник по предотвращению коррупции в гуманитарных организациях. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/руководство_передовой_практики_предотвращения_коррупции_в_гуманитарных_операциях

³² <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> Эта Конвенция была принята Генеральной ассамблеей ООН и вступила в силу 14 декабря 2005 г. Она может использоваться как мощный правовой инструмент в борьбе с мошенничеством и коррупцией; на данный момент ее ратифицировали 164 страны (декабрь 2012 г.).

³³ ВОА могут также оценивать свою собственную готовность к стихийному бедствию, изучая вопрос о том, имеется у них План обеспечения бесперебойной деятельности и соответствует ли этот план своему назначению. Комитет по развитию потенциала ИНТОСАИ выпустил руководство в этой области См. <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php>

³⁴ см. <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/>

проверяют одни и те же фонды или фонды, объединенные для оказания помощи пострадавшему населению, они могут извлекать преимущества из координации работы. ВОА в странах-получателях проверяют национальные фонды, а также те, которые предоставлены правительствами стран-доноров, международными агентствами, НПО и частными донорами. ВОА в странах-донорах проверяют выплаты иностранной помощи, которые их правительства осуществляют в двустороннем порядке правительствам пострадавших стран, или международным организациям, или НПО. Во всех случаях могут выявляться риски возрастающего мошенничества и коррупции, и может происходить обмен информацией. ВОА стран-получателей и стран-доноров могут, тем самым, извлекать преимущества из обмена опытом и, возможно, из проведения совместных, координированных или параллельных аудиторских проверок, в которых делается акцент на рисках мошенничества и коррупции. Действиям такого рода способствует приверженность практике обнародования прозрачной и согласованной финансовой информации о помощи. Дальнейшую информацию см. в Руководстве INTOSAI GOV 9250³⁵

- 4.16 ВОА также могут осуществлять аудит с участием граждан. ВОА Филиппин, например, провел аудит экономичности дорожных проектов в тесном сотрудничестве с сетью организаций гражданского общества, участвующих в антикоррупционной деятельности.³⁶ В другом случае, на этот раз в Уганде, антикоррупционное исследование рекомендовало, чтобы Генеральный аудитор начал регулярно оповещать национальные и местные сообщества об аудиторских проверках государственных инфраструктурных проектов и проводил городские собрания на уровне сообществ в целях обсуждения результатов аудита после завершения инфраструктурных проектов. Результаты аудиторских проверок объявляются в СМИ в соответствующих районах. Управление Генерального аудитора обязалось проводить 3-4 аудиторские проверки с использованием такого типа участия граждан.³⁷

³⁵ INTOSAI GOV 9250: Интегрированная система финансовой подотчетности (ИСФП): руководство по совершенствованию информации о финансовых потоках гуманитарной помощи

³⁶ См. <http://www.ansa-eap.net/resources/thematic/piloting-participatory-audit/>

³⁷ См. <http://www.eprc.or.ug/pdf/CorruptionTrends2011.pdf>

Часть 2: Аудит возрастающих рисков мошенничества и коррупции

5 Руководство по аудиту

- 5.1 Основным справочным материалом для ВОА по вопросу мошенничества является ISSAI 1240 «Ответственность аудитора в отношении мошенничества при аудите финансовых отчетов».³⁸ Практическое примечание ИНТОСАИ обеспечивает дополнительные руководящие указания для ISA 240 по аудиту государственного сектора. ВОА следует читать оба стандарта вместе. ISA 240 делает акцент на «мошенничестве, которое вызывает существенное искажение финансовых отчетов... которое является результатом мошеннической финансовой отчетности и... незаконного присвоения активов», а также указывает на то, что аудитор должен выразить мнение в отношении того, были ли Финансовые отчеты подготовлены во всех существенных отношениях в соответствии с применимой системой финансовой отчетности. ISSAI 1240 добавляет, что в контексте государственного сектора на аудиторов возлагается дополнительная ответственность, и что необходимо учитывать риски мошенничества, связанные с этой дополнительной ответственностью.³⁹
- 5.2 ISSAI 1240 добавляет «злоупотребление» в качестве концепции, включающей отход от понятия собственности⁴⁰, и утверждает, что при наличии указания на свершившееся злоупотребление аудиторы государственного сектора должны рассматривать, какие последствия оно имеет для финансовых отчетов – количественные или качественные.⁴¹ ISSAI 5530 начинается с предпосылки о том, что, в то время как мошеннические действия имеют тенденцию оставлять след, кроме случаев тайного сговора, то другие недобросовестные действия, такие как коррупция, могут не оказывать заметного влияния на финансовые отчеты, но при этом иметь те же последствия с точки зрения получателя гуманитарных акций. ISSAI 1240 и ISA 240 содержат четкие инструкции о том, как проводить аудит оцененных рисков существенного искажения в результате мошенничества. ISSAI 5530 делает акцент на более широком спектре правонарушений, которые могут не поддаваться количественному измерению, но все же иметь место. Учет коррупции, а также мошенничества (и другие правонарушения, определяемые в параграфе 3.8 настоящего ISSAI) в аудиторских процедурах не так хорошо разработан в международных стандартах аудита, отчасти из-за того, что их гораздо труднее определить. В нижеприведенных параграфах с 6.1 по 6.10 исследуются вопросы, которые следует рассматривать аудиторам, стремящимся в ходе аудита решать вопросы

³⁸ См. [http://www.issai.org/media_\(734,1033\)/ISSAI_1240_EEndorsement.pdf](http://www.issai.org/media_(734,1033)/ISSAI_1240_EEndorsement.pdf) Другие стандарты ИНТОСАИ, в которых рассматриваются сферы ответственности аудиторов в отношении мошенничества и коррупции в государственном секторе, включают стандарты ISSAI 1000,1200,1210,4000 и 4200.

³⁹ ISSAI 1240/4

⁴⁰ ISSAI 1240/6

⁴¹ ISSAI 1240/9

риска мошенничества и коррупции. Основное внимание уделяется помощи в связи со стихийным бедствием, но при этом можно провести параллели с аудитом в других областях.

6 Вопросы для рассмотрения

- 6.1 Чем раньше аудиторы смогут посетить район стихийного бедствия, тем лучшего понимания ситуации они добьются.⁴² ВОА может не иметь возможности обеспечить присутствие аудиторов на **начальных стадиях чрезвычайной ситуации**. Мандаты некоторых ВОА, например, Управления Генерального контролера и аудитора Индии, фактически исключают эту возможность. В некоторых случаях, однако, аудиторы едут на место сразу после того, как случится стихийное бедствие. В любом случае, аудиторы должны использовать любую информацию, которую они могут получить, а также свой собственный опыт и суждение, чтобы сделать вывод о степени риска, с которым они сталкиваются в ходе аудита. Главной проблемой для аудиторов ВОА является способность распознать различные риски мошенничества и коррупции, связанные с разными стадиями реагирования на стихийное бедствие.
- 6.2 Степень риска мошенничества и коррупции в чрезвычайных ситуациях высока. Существует множество неотъемлемых **факторов риска**, связанных с внешней средой, процессом планирования и системами, людьми и организациями и средствами контроля. Совместная работа с организациями гражданского общества может в данном контексте оказаться полезной для ВОА, поскольку они могут предоставить актуальную информацию, к которой ВОА в противном случае могут не получить доступа. Факторы риска можно рассматривать при планировании аудита или при его проведении. Аудиторы ВОА должны помнить, однако, что, несмотря на возрастающий риск, необязательно, чтобы при оказании помощи в чрезвычайной ситуации возникало больше случаев мошенничества и коррупции, чем в любой другой области помощи в целях развития. Тем не менее, любое произошедшее злоупотребление является особенно вопиющим, потому что оно может привести к тому, что помощь, предоставляемая для спасения жизней и облегчения страданий, не достигнет назначенной цели.
- 6.3 Мошенничество и коррупция обычно не обнаруживаются в ходе аудита, выполняющего стандартные аудиторские процедуры, поскольку нарушитель (нарушители), в одиночку или **по предварительному сговору** с другими, пытается скрыть факт произошедшего мошенничества или коррупции, переделывая документы или другие доказательства. Мошенничество и

⁴² См. примеры в Приложениях 6 и 7 ISSAI 5520 о Помощи в связи со стихийным бедствием. ВОА Перу удалось обнаружить мошенничество и коррупцию, происходившие в связи с последствиями землетрясения в Писко, и, тем самым, дать соответствующие рекомендации, поскольку они прибыли на место стихийного бедствия на ранней стадии. ВОА Китая внесли вклад в стратегию борьбы с мошенничеством и коррупцией, участвуя на месте в проектах восстановления и реконструкции после землетрясения с самого их зарождения и до завершения.

коррупцию становится еще труднее обнаружить, когда в ситуации задействованы сотрудники на ответственных должностях (например, менеджеры). Аудиторы не должны полагаться на стандартные документы, они должны постоянно быть начеку в отношении того, что происходит вокруг них, и выходить за пределы документальных свидетельств всякий раз, когда это практически достижимо и целесообразно, и когда у них имеется основание для сомнения. В этой связи особо подчеркивается ценность физической инспекции и инспекции на месте.

Сговор в ходе физической проверки на лесопилках в Райпуре,

Индия

Счета на крупные суммы, представленные для физического подтверждения на лесопилках в 2003 и 2004 гг., были оплачены, несмотря на тот факт, что работа так и не была выполнена. Мошенничество не было обнаружено до оплаты, потому что, хотя средства профилактического контроля и были созданы, они потерпели неудачу в силу сговора между четырьмя группами людей в системе контроля.

Главный лесничий поручил провести проверки, хотя при этом расходы превысили сумму, которую департамент разрешил выплатить. Лесники, отвечающие за подтверждение того, что были проведены физические проверки, подготовили поддельные квитанции, которые были утверждены Районным лесничим. Участковому лесничему были предъявлены претензии, которые он передал для оплаты; позже он был повышен до Главного лесничего. Контроль обнаружения был предусмотрен (проверка отчетов о расходах и реестров), но проводился он редко, и аудиторы не проводили своевременно последующие мероприятия по признакам мошенничества. Мошенничество было, в конце концов, обнаружено аудиторами, расследующими выплату сумм, которые превышали дневной лимит для чеков.

Источник: Управление Генерального контролера и аудитора

Индии

- 6.4 Как и в других направлениях аудита, аудиторы ВОА, проверяющие средства, выделенные на ликвидацию стихийных бедствий, должны проявлять **профессиональный скептицизм**⁴³, который требует, чтобы постоянно задавался вопрос о том, может ли полученная информация и аудиторские доказательства скрывать наличие мошенничества и коррупции. Если у группы по проведению аудита нет причин полагать обратное, записи и документы могут считаться подлинными. Если условия, выявленные в ходе аудита, ставят под вопрос подлинность или точность документов или процедур, группа по проведению аудита должна продолжать расследование.

⁴³ <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf> A18-A22

Неудачная попытка обнаружить мошенничество на складах вопреки наблюдениям аудиторов в Керале, Индия

В Водоохранном управлении Кералы Отдел проверки запасов и Главный инженер неправильно проводили проверку запасов в нарушение процедурного руководства. Несмотря на неоднократные замечания аудиторов о том, что физическая проверка запасов проводится с неправильной периодичностью, руководство не предпринимало никаких мер, и аудиторы не проводили дальнейшей работы. Ситуация не прояснилась, слабость средств контроля сохранялась, и мошенники использовали это в своих целях в течение ряда лет. Мошенничество, в конце концов, было выявлено, когда в 2003 г. была проведена надлежащая инвентаризация после жалобы, поданной профсоюзом.

Источник: Управление Генерального контролера и аудитора Индии

- 6.5 Группе по проведению аудита должно быть известно, что в контексте средств, выделенных на ликвидацию стихийных бедствий, даже отдельные выявленные акты мошенничества и коррупции, не представляющие большого финансового ущерба (например, направление не по адресу небольшого количества мешков с рисом), могут оказывать существенное влияние на результаты аудита. Это может происходить из-за того, что происходит множество таких действий, которые, взятые вместе, составляют мошенничество на значительную сумму. Что еще более важно, однако, это то, что действие само по себе может считаться **существенным по своему характеру**,⁴⁴ как из-за того, что в результате нуждающиеся люди остаются без жизненно важных предметов снабжения, так и из-за противозаконности самого действия. Выявление случаев мошенничества и коррупции и сообщение о них может также считаться важным в контексте заверения доноров в том, что ненадлежащее использование их пожертвований исправляется. Другим фактором является репетиционный риск: сообщение о случаях коррупции в небольших объемах может поощрять страны-получатели совершенствовать соответствующие стратегии предотвращения мошенничества и коррупции и обеспечивать их реализацию. Следующий пример из Уганды демонстрирует последствия обнаружения коррупции (в данном случае, с высокой стоимостью ущерба) для репутации правительства страны-получателя.

⁴⁴ Вопросы учета мошенничества при аудите финансовых отчетов см. ISA 320 «Существенность в планировании и проведении аудита» и ISA 240 «Ответственность аудитора»

Перенаправление фондов помощи по восстановлению на частные счета⁴⁵

Генеральный аудитор Уганды не смог провести установленный законом аудит экономичности использования донорских фондов Кабинетом Премьер-министра из-за отсутствия записей. Генеральный аудитор проинформировал правительство о том, что его права доступа к информации были ограничены. В то же время, в СМИ появились негативные публикации в отношении неправильного управления фондами в том же Кабинете. Генеральный аудитор инициировал специальное расследование в дополнение проводившегося установленного законом аудита, которое привело к обнаружению незаконного присвоения. Специальный отчет по расследованию показал, что в результате мошеннических переводов на различные частные банковские счета было незаконно присвоено около 15 миллионов долларов США. В результате появления отчета Генерального аудитора несколько стран-доноров приостановили предоставление помощи Кабинету Премьер-министра Уганды в ожидании результатов независимого дознания.

Источник: «Отчет о специальном расследовании обвинений в финансовых нарушениях в Кабинете Премьер-министра», Управление Генерального аудитора Уганды, октябрь 2012 г.

- 6.6 При планировании, проведении аудита и составлении отчета по его результатам ВОА должен проводить четкое различие между преднамеренным мошенничеством или коррупцией и **неэффективностью, некомпетентностью и расточительностью**. Последнее может оказывать такое же или еще большее воздействие на результативность помощи в связи со стихийным бедствием, и значение следует придавать обеим ситуациям.
- 6.7 Оценка рисков, проводимая аудитором при планировании аудита, требует **дополнительного внимания, когда существует повышенный риск мошенничества и коррупции**. Соответственно, при оценке рисков, проводимой аудиторами ВОА, планирующими аудиторские проверки аварийной фазы, наступающей после стихийного бедствия, следует анализировать характер и тип факторов риска и вырабатывать понимание того, где лежат основные точки уязвимости для мошенничества и коррупции. Такая оценка позволяет аудиторам решить, необходимо ли изменять запланированные аудиторские процедуры или нет.
- 6.8 Важным инструментом разработки аудиторских процедур с учетом возрастающего риска мошенничества и коррупции является использование индикаторов потенциальных проблем или **«красных флажков»**. Красный

⁴⁵ <http://thestory.ie/2012/11/13/that-ugandan-report-on-misappropriation-of-irish-aid/>.
<http://www.oag.go.ug/index>

флажок представляет собой знак или комплекс обстоятельств, которые являются необычными по характеру или отличаются от нормальной деятельности. Это сигнал того, что имеется что-то из ряда вон выходящее, и оно может потребовать дальнейшего расследования. В следующих случаях представлены примеры того, как аудиторы могут использовать красные флажки.

Физическая инспекция, проведенная аудитором, выявляет красные флажки мошенничества и коррупции

В рамках своей финансовой проверки счетов Европейской Комиссии за 2011 г. ВОА Европейского Союза (ЕС) провел плановую инспекцию машины, представленной в качестве финансирования оказываемой ЕС помощи. Документы, связанные с покупкой и требованием возмещения, не свидетельствовали о проблеме, но когда аудиторы проинспектировали саму машину, они заметили следующее:

Производственная пластина на машине была сдвинута, и

- Третья цифра в серийном номере была подделана.

Признав эти признаки красными флажками, указывающими на необходимость дальнейшего расследования, аудиторы связались с импортером машины и установили, что:

- Серийный номер, закрепленный за машиной, не существует;
- Номер сертификата соответствия, представленного аудиторам, не существует;
- Производственная пластина была закреплена не так, как ее обычно крепил импортер;

Выяснилось, что данная машина была старой машиной, которую заявитель купил в магазине подержанных машин и заявил о ней как о новой с более высокой ценой. В соответствии с правилами ЕС, случай предполагаемого мошенничества был передан в соответствующий следственный орган для последующих действий.

Источник: Европейская счетная палата. Платежи подрядчикам на основе фиктивных измерений в Тамил Наду, Индия

Аудиторы **Управления Генерального контролера и аудитора Индии обнаружили, что** было выплачено 86% контрактной суммы, хотя были построены лишь два из семи шлюзов, заказанных по контракту для Шенбагатонского резервуара. Платежи были произведены, несмотря на наличие следующих красных флажков:

- ответственный инженер не проводил никаких физических проверок;

- платежи не соответствовали полученным материалам;
- инженер был отстранен от работы и
- новый инженер написал Специальному главному инженеру о несоответствии, которое он заметил в период работы предшественника.

Исполнительные инженеры не проверили детально книгу измерений, прежде чем передать счета на оплату. Аудиторы также не проверили книгу измерений и не провели последующие мероприятия, касающиеся того, что руководство не сравнило платежи, условия контракта и проделанную работу. Более того, аудиторы не среагировали на отстранение инженера от работы.

Источник: Управление Генерального контролера и аудитора Индии, 2006 г.

- 6.9 Аудиторы ВОА могут использовать красные флажки при планировании и проведении аудиторских проверок. Во многих случаях руководство и внутренние аудиторы также составляют списки красных флажков, которые могут указывать на риск мошенничества и коррупции. Оценивая силу внутреннего контроля, аудиторы ВОА могут оценивать целесообразность использования организацией красных флажков. Аудиторы ВОА должны также иметь в виду, что в чрезвычайной ситуации, вероятнее всего, будет избыток потенциальных красных флажков, и что наличие таких индикаторов само по себе не означает, что произошли случаи мошенничества и коррупции. Однако красные флажки следует рассматривать самым серьезным образом, особенно те, которые освещаются в отчетах других аудиторов.
- 6.10 Несколько примеров красных флажков, указывающих на возможные случаи мошенничества и коррупции в аварийной фазе после стихийного бедствия, могут включать в себя следующее:
- неоправданное или широко практикующееся неприятие контроля персоналом;
 - нерегулярные или плохо разъясненные надзорные мероприятия;
 - схемы выплат и распределения, не меняющиеся в целях отражения изменений в результате чрезвычайной ситуации;
 - необычные транзакции, требования фондов и заявки на возмещение расходов;
 - задержки в предоставлении требуемой информации;
 - значительные или необычные изменения в списках поставщиков или получателей;
 - транзакции без документации или обычного утверждения;
 - персонал, озабоченный заказами, платежами и распределением;

- жалобы получателей или сообщения с СМИ в отношении перенаправления помощи или поставки продовольствия, предметов снабжения или укрытия плохого качества;
- люди, задействованные в цепочке оказания помощи, демонстрируют необъяснимые признаки процветания;
- рост найма сотрудников из конкретной группы или из числа родственников;
- непрозрачные процедуры найма;
- отсутствие этического кодекса или других аналогичных средств контроля над поведением персонала;
- сотрудники не склонны соблюдать процедуры и правила; или
- сотрудники отказываются брать отпуск или оставаться дома в случае болезни.

Часть 3: Риски и «красные флажки»

В Части 3 ISSAI 5530 приводятся примеры рисков и красных флажков, которые могут идентифицировать эти риски в аварийной фазе после стихийного бедствия. Примеры, по возможности, включены в виде иллюстраций.

- Первым риском является риск общей среды пострадавшей страны, о которой аудиторы ВОА должны получить информацию с самого начала аудита.
- Риски в параграфах с В по D связаны со специфическими функциями в цепочке помощи в связи со стихийным бедствием.
- Риски в параграфах с Е по J расположены по фазам чрезвычайной ситуации.
- Риски в параграфах с К по L касаются двух основных специфических видов помощи в аварийной фазе после стихийного бедствия.

Перечень примеров не является исчерпывающим и должен дополняться собственным опытом аудитора. Многие риски и красные флажки не являются исключительными ни для мошенничества и коррупции, ни для помощи в связи со стихийным бедствием и могут относиться к другим сферам аудита и к аудиторским проверкам, не ориентированным конкретно на мошенничество и коррупцию.

РИСКИ И КРАСНЫЕ ФЛАЖКИ

А. Риски общей обстановки

Случаи мошенничества и коррупции после стихийного бедствия с большей вероятностью возникают в сложных ситуациях и/или там, где до стихийного бедствия наблюдались высокий уровень коррупции, слабость государства, отсутствие мер борьбы с коррупцией, низкий уровень законности и отсутствие критического освещения событий в СМИ.⁴⁶ Риск увеличивается, если кризис случается очень внезапно и без предупреждения и там, где велики стоимость и масштаб помощи пострадавшим.

Риск мошенничества и коррупции также повышен в среде, где образ субъектов, оказывающих помощь, негативен (говорится, что они расточительны и не отзываются на потребности), где наблюдаются низкие уровни транспарентности и подотчетности, а целевая группа населения слаба, неорганизована, необразована и не имеет доступа к информации о своих правах.

Влияние нехватки информации в продовольственной помощи, Кения⁴⁷

В своем исследовании неподкупности в рамках продовольственной помощи в Кении Транспэрэнси Интернешнл отметили, что продовольственная помощь доставлялась в офис районного уполномоченного без заблаговременного

⁴⁶ Дальнейшую информацию см. в части 1 данного ISSAI, параграфы с 4.4 по 4.12.

⁴⁷ «Исследование добросовестности продовольственной помощи» - Анализ реагирования на засуху 2011 г. в Кении со стороны «Транспэрэнси Интернешнл Кения»

предупреждения и без указания того, в какой очередности она должна распределяться. Нехватка информации допускала различные интерпретации и ситуативный подход к целевому предоставлению помощи. Она также стала причиной заметного роста возможностей для перенаправления помощи и местных подозрений в мошенничестве и коррупции, будь они оправданными или нет.

Источник: Транспэренси Интернешнл Кения

Красные флажки в отношении общей обстановки

- Страна низко оценивается в Показателях эффективности государственного управления во всем мире Всемирного банка, Индексе восприятия коррупции Транспэренси Интернешнл или в оценках GRECO Совета Европы (см. Часть 4, параграф 7.2 настоящего руководства).
- Страна не ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции (КООНПК) или располагает слабым механизмом реализации для полного внедрения в стране положений Конвенции.⁴⁸
- Сообщения о мошеннических или коррупционных действиях в местных, национальных или международных СМИ.
- Оценки потребностей и соотносящиеся с ними запросы на финансирование не прозрачны, оставляют пространство для мошеннической или коррупционной интерпретации.
- Очень большая текучесть кадров в агентстве.
- Жалобы от тех, кому предназначалась помощь, заинтересованных групп или в СМИ по поводу того, что помощь не доходит по назначению.
- Свидетельства того, что часть или все товары и услуги, выделенные в рамках помощи, не предоставляются тем, кому предназначается помощь.
- Жалобы на злоупотребления от потенциальных поставщиков товаров в рамках экстренной помощи.
- Информация об исполнении работ указывает на значительные объемы помощи, которая не была доставлена.
- Свидетельства того, что местные власти или влиятельные лица взимают несанкционированные налоги с нанятых на месте рабочих, занятых оказанием экстренной помощи.
- Злоупотребление позицией монополии на природные ресурсы.
- Отказ аудиторам в доступе к записям, объектам, определенным сотрудникам, получателям помощи, партнерам и другим лицам, которые могут предоставить доказательства для аудита.
- Получатели помощи не знают о своих правах и подробностях поставок.

⁴⁸ Современное состояние стран, подписавших Конвенцию Организации Объединенных наций против коррупции, см. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.htmf>

- Отсутствие прозрачности и последовательности в определении критерия для назначения получателей помощи.
- Доступ к получателям помощи ограничен или запрещен.⁴⁹
- Нехватка эффективных механизмов подачи жалоб для сотрудников, получателей помощи или НПО.
- Недостаточная поддержка местных, национальных и международных журналистских расследований.

В. Риски слабого управления, мониторинга и контроля

Там, где управление распределено между множеством местных, национальных и международных субъектов, а мониторинг и контроль не считаются приоритетными аспектами, возможности для мошенничества и коррупции могут присутствовать на всех уровнях процесса оказания помощи. В начале чрезвычайной ситуации лица, ответственные за управление и контроль, могли взять на себя эту роль поспешно, имея неадекватные представления о работе или о существующих или требуемых средствах внутреннего контроля. Кроме того, на них обязательно ляжет колоссальная ответственность по распределению помощи и быстрому спасению жизней. В некоторых случаях люди пользуются ситуацией для собственного обогащения, зная, что их действия вряд ли будут раскрыты, как в нижеприведенных примерах.

Неконтролируемые сотрудники⁵⁰

У контролирующего персонала местного отделения НПО практически не было возможности посетить одну из площадок программы, поскольку небезопасная ситуация на территории препятствовала их поездке. Предоставленные самим себе при выполнении программы, два полевых менеджера на месте организовали дело так, что их партнеры составляли и подавали фальшивые счета. В течение нескольких месяцев они требовали возмещения расходов, которые намного превышали суммы, фактически затраченные на проделанные работы. Убытки оцениваются примерно в 40 000 долларов США.

Источник. «Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи» (Транспэрэнси Интернешнл)

Неадекватный мониторинг и аудит⁵¹

⁴⁹ Это может быть актуально для случаев, когда сотрудники не могут добраться до получателей в связи с ограничениями, обусловленными мерами безопасности, контекстом или географическими условиями. В таких случаях руководство программами осуществляется удаленно. Можно также больше полагаться на партнеров по реализации программ. Доступ может быть ограничен правительством или другими принимающими властями или сотрудниками службы безопасности. Может также возникнуть ситуация, когда аудиторам обманным путем запрещают или препятствуют в общении с получателями помощи (в этом чаще всего используется служба безопасности)

⁵⁰ <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>

⁵¹ «Исследование добросовестности продовольственной помощи» - Анализ реагирования на засуху 2011 г. в Кении со стороны «Транспэрэнси Интернешнл Кения»

В Западном Покоте, Кения, в сентябре 2011 года по обвинению в хищении 280 мешков кукурузы, предназначенных для распределения в качестве продовольственной помощи, был арестован районный уполномоченный. В то же время, работники Национального совета по зерновым и продовольствию попали под следствие и впоследствии были обвинены в продаже продовольствия, выделенного для гуманитарной помощи. В ответ на это Уполномоченный по провинции заказал аудит района Южный Покот. Однако это, судя по всему, был единственный аудит правительственной продовольственной помощи, предпринятый во время засухи 2011 г. в Кении.

Источник: Транспэренси Интернешнл Кения

Красные флажки слабого управления, мониторинга и контроля

- Плохое координирование нескольких агентств, осуществляющих помощь, содействие двойному финансированию программ и дублированию или пробелам в обслуживании.
- Невысокая транспарентность планирования, составления бюджета и реализации программ агентств, осуществляющих помощь.
- Трудности в получении доступа к местным площадкам проведения работ для мониторинга на месте.
- В управлении местным офисом доминирует один человек (или небольшая группа) при отсутствии надзора или компенсирующих инструментов контроля.
- Доказательство того, что руководство местного офиса отвергает средства контроля, введенные головным офисом или правительством, причем это не оправдывается чрезвычайной ситуацией.
- Трудности в определении ответственных лиц и порядка контроля.
- Существование необычных или сложных организационных структур или порядка подчиненности.
- Доказательство того, что известные недостатки не были своевременно исправлены или остаются неисправленными.
- Документы, подтверждающие расходы, объявлены не соответствующими требованиям и при этом они не проверяются должным образом и по ним не проводятся надлежащие последующие мероприятия.
- Неудовлетворительный мониторинг средств контроля на местном уровне, включая автоматические средства контроля и средства контроля финансовой отчетности.
- Неудовлетворительное обучение персонала стандартным административным стратегиям, процессам, процедурам и инструментам контроля.
- Неэффективность доведения до сведения персонала, внедрения, поддержки или приведения в исполнение ценностей или этических стандартов; это

особенно относится к персоналу, вновь нанятому для работы в чрезвычайной ситуации.

- Неспособность правильно проанализировать отчеты о мониторинге и оценке или провести последующие мероприятия и выполнить их рекомендации.

С. Риски кадровых ресурсов

Срочность получения помощи может привести к взяточничеству, принуждению, кумовству или семейственности, которые сказываются в процессе набора персонала, как в следующем примере.

Предвзятость в наборе персонала⁵²

В результате либо политического вмешательства, либо внутреннего давления, требующего нанимать больше персонала из определенной этнической группы, было обнаружено, что предвзятость при наборе персонала – весьма распространенное явление в Кении. Агентства, работающие в Туркани, признались, что они испытывают сильное давление в отношении найма жителей Туркани в свои офисы, в том числе на руководящие должности, квалификационные требования которых превышают возможности таких кандидатов. В Восточной Кении конкретная этническая группа данной территории угрожала убийством с целью принудить агентство к найму члена данного сообщества в качестве техника-водопроводчика.

Источник: Транспэренси Интернешнл Кения

Неудовлетворительный надзор и контроль могут привести к раздуванию уровней зарплаты, мошенничеству с зарплатными ведомостями (несуществующие работники, бывшие работники, зарплата по ведомости выше, чем разрешенная зарплата) или несанкционированному налогообложению зарплат местного персонала местными властями и влиятельными людьми. Работники, выполняющие мероприятия по экстренной помощи в чрезвычайной ситуации в связи со стихийным бедствием, часто являются экспатриантами и нанимаются в спешном порядке на основе краткосрочных контрактов. Они не вполне понимают местный контекст, и это может препятствовать им в выявлении коррупции и борьбе с ней. Местные работники, которых наняли для регистрации нуждающихся представителей населения и помощи в распределении благ и которым платят за эту работу, могут воспринимать это как свое право на мошенническое и коррумпированное поведение, как это произошло, например, в Уганде.

Низкооплачиваемые рабочие относятся к коррупции как к оправданной льготе⁵³

⁵² «Исследование добросовестности продовольственной помощи» - Анализ реагирования на засуху 2011 г. в Кении со стороны «Транспэренси Интернешнл Кения»

⁵³ http://www.cashlearning.org/downloads/resources/documents/transparencyinternationaluganda_august-2008.pdf

Агентство по оказанию гуманитарной помощи в Уганде часто привлекало местных помощников, чтобы помогать справляться с притоком людей в лагеря беженцев из зоны конфликта на севере страны. Этим людям выплачивали небольшие суммы денег (4-7 долларов США в день). Им выдавали большое количество продовольственных карточек для распределения во время регистрации беженцев. Позже обнаружилось, что многие из этих помощников использовали свою должность для зарабатывания денег в качестве оправданной льготы. Например, регистрировали друзей, членов семьи и несуществующих получателей (либо самостоятельно, либо в сотрудничестве с местными лидерами), добавляя имена в процессе регистрации, притворялись, что распространяют продовольственные карточки беженцам, а затем продавали их людям за пределами лагеря, изменяли данные, чтобы увеличить или уменьшить чей-либо рацион, или направляли и распределяли его лицам, не имеющим права на получение помощи, обычно за плату.

Источник: Восприятие коррупции в гуманитарной помощи среди внутренне перемещенных лиц в Северной Уганде (Рабочие материалы ГПП)

Красные флажки рисков кадровых ресурсов

- Большое количество временных сотрудников принимается на работу без проверки.
- Персонал набирается поспешно, без тщательной проверки предыдущих записей о честности, потенциальных конфликтов интересов или личных обстоятельств (например, задолженности, зависимости), которые могли бы сделать их неприемлемыми для занятия должности облеченной доверием.
- Кадровые решения принимаются одним лицом.
- Необычайно высокая текучесть кадров или стабильность среди персонала, занятого финансами или закупками.
- Злоупотребление служебным положением со стороны менеджеров или иностранных работников, которое приводит местный персонал к оправданию участия в мошеннических или коррупционных действиях.
- Низкое моральное состояние работников и небрежное отношение к средствам и процедурам контроля.
- Неуважительное отношение к требованию разделять несовместимые функции.
- Финансовые, кадровые или снабженческие решения принимаются на усмотрение одного лица или подразделения, без проверки.
- Больше работников на зарплате, чем можно было бы на разумных основаниях ожидать для выполнения задач.

- После окончания чрезвычайного периода сохраняется избыточная численность работников.
- Предоставление неадекватных сведений о работниках.
- В личном деле отсутствуют личные данные о члене персонала.
- У работников дублируются номер карты социального страхования, имена и адреса.
- Работники не берут отпуск или не остаются дома в случае болезни.
- Демонстрация богатства членами персонала.
- Работники дают необоснованные ответы на вопросы аудиторов или раздражаются такими вопросами.
- Слухи о работниках - «призраках» - зарплата выплачивается умершим, ушедшим на пенсию или несуществующим работникам.
- Отсутствие или ограниченное использование обучения или программ повышения потенциала для работников.
- Отсутствие политики в отношении кумовства, конфликта интересов, подарков или представительских расходов.
- Отсутствие кодекса поведения, запрещающего мошенничество, коррупцию и злоупотребления (включая злоупотребления сексуального характера).

D. Финансовые и административные риски

Из-за чрезвычайной ситуации средства внутреннего контроля могут либо не вводиться, либо не функционировать должным образом. На этом фоне недобросовестные работники на всех точках вдоль потока гуманитарной помощи могут испытывать искушение участвовать в мошеннической или коррупционной деятельности. Примеры рисков включают риски взяток, выплачиваемых, чтобы инициировать платежи, когда они не причитаются, переадресацию фондов государственными служащими, персоналом агентства или банка или кражу фондов, предоставленных в наличных деньгах. Следующие случаи были обнаружены во время аудита.

Фальсифицированные формы подсчета наличных денег⁵⁴

В 2008 г. Штаб-квартира Норвежского совета по беженцам направила аудитора провести на месте подсчет наличных денег в местном офисе в Либерии. Он обнаружил пропажу 60 000 долларов США. Он проинформировал полицию, которая отследила деньги вплоть до нанятого на месте служащего финансового отдела, который фальсифицировал формы подсчета наличности после того, как они подписывались менеджером. Мошенник не предпринимал никаких попыток скрыть свое хищение, подделывая счета-фактуры, и руководство ни разу не проверило его деятельность. Это

показывает важность надзора со стороны руководства и правильно функционирующих средств финансового контроля.

Источник: «Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи» (Транспэрэнси Интернешнл)

Красные флажки финансовых и административных рисков

- Неудовлетворительная реализация статьи 9 КООНПК.⁵⁵
- Местные власти или партнеры, заявляющие, что они не получали средств.
- Неясный учет полученных средств.
- Требования дополнительного финансирования, которые не могут быть объяснены.
- Недостатки планирования, функционирования и эффективности бухгалтерской отчетности и/или систем внутреннего контроля в сравнении с требованиями статьи 9 (2)(c) и (d) КООНПК.⁵⁶
- Неспособность укрепить системы бухгалтерского учета и информационные системы, несмотря на возникновение ошибок.
- Противоречивые, нечеткие или неправдоподобные ответы руководства или сотрудников на запросы или аналитические процедуры.
- Чрезмерное участие не связанного с финансами персонала в вопросах учета и отчетности или его озабоченность этими вопросами.
- Операции, которые не записываются полностью или своевременно или записываются неправильно в плане суммы, отчетного периода, классификации или политики организации.
- Необоснованные требования выплат наличных денег получателям помощи вместо гуманитарной помощи.
- Квитанции в получении оплаты наличными или подписные листы со сходными подписями или преимущественно отпечатками пальцев.
- Регулярные платежи без ссылок на контракт.
- Крупные суммы перерасхода или экономии.
- Значительные корректировки бюджета.
- Необычно крупные сделки.
- Неподтвержденные или несанкционированные сальдо или сделки.
- Отсутствующие или незаполненные документы.
- Неиспользование документов с серийными номерами.
- Документы, которые оказываются измененными, подозрительно единообразны или оказываются поддельными.
- Электронные записи, которые часто «сбоят», и их необходимо вводить повторно вручную.

⁵⁵ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf стр. 12

⁵⁶ там же,

- Отсутствие других документов, кроме фотокопий и документов, переданных по электронной почте, когда предполагается наличие документов в оригинальной форме.
- Значительные необъясненные пункты при сверках.
- Необычные изменения в балансовых отчетах или изменения в тенденциях или важных соотношениях или взаимосвязях в финансовых отчетах.
- Необычные расхождения между записями организации и подтверждающими ответами.
- Необъясненное доказательство использования многочисленных банковских счетов.
- Счета, требующие оплаты переводом на личные или зарубежные банковские счета.
- Счета без документации о получении товаров.
- Сделки по обмену валюты без официальной банковской документации.
- Недостаточное разграничение обязанностей персонала.
- Доказательство доступа сотрудников к системам и записям, несовместимым с тем, что необходимо для выполнения возложенных на них обязанностей.
- Высокая текучесть кадров или прием на работу персонала в области бухгалтерского учета, внутреннего аудита или информационных технологий.
- Авансовые выплаты по зарплате не записываются.
- Компенсация, выплачиваемая работникам или бывшим работникам, непропорциональна.
- Невостребованная зарплата не возвращается кассиру.
- Требования персонала на возмещение расходов не согласуются с отчетностью по поездкам.

Е. Риски оценки потребностей и определения целевых получателей

Прежде чем закупать и распределять предметы снабжения, необходимо оценить потребности. Потенциальные риски включают давление на оценщиков, чтобы те преувеличили потребности или отдали предпочтение конкретной группе, которая может быть не самой нуждающейся среди пострадавшего населения. Консультанты, занятые проведением оценки, могут извлечь преимущество из чрезвычайной ситуации, чтобы преувеличить время работы или ее стоимость. Национальные, региональные или местные власти пострадавших территорий могут угрожать запретами или барьерами или предлагать взятки, чтобы добиться удовлетворения предъявляемых ими требований. Лица, которым поручено обеспечить оценку ситуации и потребностей, могут завысить или неправильно представить нужды пострадавшего населения, как сообщалось в следующем случае.

*Фальсификация оценки потребностей*⁵⁷

⁵⁷ <http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergencies-what-role-for-media/> стр. 23

По словам военного корреспондента, «Чтобы получить средства от доноров, норвежское агентство по оказанию помощи разыграло грандиозную постановку. Они согнали несколько суданских детей в поле, наняли нескольких похожих на арабов мужчин позировать в качестве работорговцев, задокументировали все это как работорговлю, чтобы получить деньги на выкуп этих предполагаемых рабов, а полчаса спустя эти «рабы» уже работали в полях как свободные люди».

Источник: Коррупция в чрезвычайных ситуациях: Какова роль СМИ? (U4)

Сложность и неотложность ситуации, и отсутствие знаний о местных условиях может привести к решениям о найме местных государственных служащих или представителей местной элиты на должности с необходимостью принятия решений и руководящие должности без адекватного надзора, как показано в следующем примере.

Тенденциозное определение объектов помощи и предвзятая оценка потребностей⁵⁸

В Андхра Прадеш в 2001-2002 гг. выяснилось, что программа «продовольствие за работу», проводимая местной элитой и разработанная для удовлетворения потребностей людей, ставших жертвами засухи, поражена коррупцией, что привело к тому, что беднейшие представители населения не получали гуманитарной помощи, на которую имели право. Представители местной элиты обеспечили, чтобы лучшие рабочие места доставались старостам деревни, а контракты присуждались недобросовестным подрядчикам за взятки. Эти подрядчики получали дешевый рис от правительства, платили рабочим эквивалентную сумму наличными деньгами, а затем продавали рис на открытом рынке. Были использованы ложные переключки и документация для сокрытия мошеннических и коррупционных действий. Причиной, по которой это случилось, было решение децентрализовать принятие решение о получателях, платежах и выполнении работ до уровня сообществ на основании не соответствовавшей истине или ложной информации о местных структурах власти, предоставленной во время первоначальной оценки. Как только программа была введена в действие, стало невозможно контролировать созданную структуру.

Источник: Государственные переводы бедным и обратно: Случай программы «Продовольствие за работу» в Андхра Прадеш (Рабочие материалы ODI, август 2003 г.)

 Красные флажки оценки потребностей и определения целевых получателей

- Наличие социальных, политических и культурных различий в пострадавшем населении, которые могут привести к искажениям в определении объектов помощи.
- Неясные, неправильные, сложные или зауженные критерии определения объектов, которые невозможно проверить физически.
- Выбор целевых групп национальными или местными властями и знатью при минимальном контроле со стороны местного персонала или персонала агентства.
- Местный персонал и персонал агентства со слабым знанием местных особенностей.
- От получателей не требовалось подтверждать получение помощи.
- Списки получателей отсутствуют или часто изменяются необъяснимым образом.
- Свидетельства, позволяющие предположить, что получатели относятся преимущественно к одной социальной группе, деревне или племени, без учета других, которые столь же нуждаются в помощи.
- Выбранные для закупки продукты или услуги, которые не указаны в оценке потребностей или почти или совсем бесполезны в чрезвычайной ситуации.
- Свидетельство того, что предметы снабжения и услуги направляются в области, которые не являются самими нуждающимися территориями.

Г. Риски партнеров по реализации

По мере развития чрезвычайной ситуации донорам помощи и международным агентствам по реализации программ помощи необходимо найти партнеров, с которыми можно работать на месте и которые при этом могут представлять возрастающий риск мошенничества или коррупции. Потенциальные партнеры могут давать взятки и предлагать откаты, чтобы их отобрали для работы. Это может осуществляться в сговоре с работниками агентства или по их наущению. Работники агентства могут даже изобретать партнеров для личной выгоды. Следующие примеры иллюстрируют, как требования срочности могут приводить к отбору коррумпированных партнеров.

*Переадресация помощи на основании сговора между перевозчиками и партнерами.*⁵⁹

Мировая продовольственная программа (МПП) предоставляет Сомали большой объем продовольствия. Согласно перевозчикам МПП и другим источникам, участвующим в распределении продовольственной помощи, которых опросила Группа мониторинга ООН, система предлагает различные возможности перенаправления помощи вдоль всей цепочки поставок. Переадресация на основе сговора между наземными перевозчиками и партнерами по реализации программы является

⁵⁹ <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/467A5CB05AD7E446492576EA0004325D-FullReport.pdf> стр. 60

распространенной формой мошенничества, особенно когда перевозчики и партнеры по реализации фактически принадлежат одним и тем же людям или контролируются ими. МПП требует, чтобы партнеры по реализации удостоверяли доставку продовольствия как доказательство того, что наземные перевозчики выполнили свои контракты. Поэтому партнеры по реализации и перевозчики, так же как и другие заинтересованные стороны, могут договориться о перенаправлении продовольственной помощи и разделе выручки. Проценты могут варьироваться, но опрошенные источники описывают приблизительное разделение на 30 процентов для партнера по реализации и местного персонала МПП, 10 процентов для наземного перевозчика и от 5 до 10 процентов для вооруженной группы, контролирующей территорию. Оставшаяся часть отправленного груза распределяется для населения, получающего помощь.

После отчета ООН и сообщений в СМИ внешние аудиторы МПП и другие лица выпустили отчеты, в которых отражена слабость контроля со стороны МПП над ее операциями в Сомали.⁶⁰ В ответ МПП предприняла шаги по усилению контроля. Однако последующий аудит, проведенный Главным контрольным управлением США, обнаружил, помимо прочего, что персонал МПП не имеет надлежащих инструкций по разработке планов мониторинга для тех областей, которые наиболее подвержены растратам, мошенничеству и злоупотреблениям. Главное контрольное управление также выяснило, что у МПП нет надежных данных о распределении продовольственной помощи и потерях, и что надзор со стороны Исполнительного совета МПП ограничен.⁶¹ МПП согласилась с общими выводами доклада.

Источник: Отчет Группы мониторинга по Сомали во исполнение резолюции Совета безопасности 1853 (2008 г.)

Красные флажки партнеров по реализации

- Потенциальные партнеры, не имеющие физических офисов, четкой структуры управления или адекватных рекомендаций.
- Сообщения от потенциальных партнеров, местных должностных лиц или в СМИ о том, что отбор партнеров был семейственным или основанным на кумовстве, взятках и вымогательстве.

⁶⁰ Генеральный контролер и аудитор Индии, *Отчет по внешнему аудиту: Операции Всемирной продовольственной программы в Сомали*, WFP/EB.1/2011/5-B/1 (2011) См. <http://one.wfp.org/eb/docs/2011/wfp229200~1.pdf>

⁶¹ ГКУ, *Всемирная продовольственная программа: В зонах высокого риска необходимы более сильные средства контроля* (ГКУ-12-790: 13 сентября 2012 г.) См. <http://www.gao.gov/assets/650/648243.pdf>.

- Признаки того, что расходы раздуты из-за избыточного количества партнеров или раздутой организационной структуры.
- Отсутствие ясного и согласованного партнерского соглашения с контрактными обязательствами в отношении того какая помощь и каким образом будет поставляться.
- Партнеры сопротивляются мониторингу и оценке со стороны ведущего агентства.
- Партнеры не могут оказать необходимые услуги.

G. Получение предметов снабжения: риски закупок и снабжения

Среди функций поддержки программы снабжение в целом считается областью с наивысшим риском мошенничества и коррупции. После стихийного бедствия главным приоритетом является определение и удовлетворение наиболее неотложных нужд пострадавшего населения посредством закупки и распределения необходимых товаров и услуг. Местные институты и государственные услуги могут после стихийного бедствия не функционировать в нормальном режиме или не функционировать вообще. Важность цены и качества, скорее всего, временно уступит приоритет необходимости срочной доставке, и есть вероятность, что некоторая часть снабжения окажется неэффективной. Этот риск значительно снижается, если были приняты соответствующие меры по подготовке к стихийному бедствию. Аудиторы ВОА должны проверять имеющиеся процедуры экстренного снабжения после стихийного бедствия, которые могут подразумевать частичную отмену обычных процедур конкурсных торгов. Например, международное снабжение может оказаться слишком затратным по времени и неоправданно дорогим, а также может нести в себе риск разбалансировки местных рынков, или же может оказаться сложным получить минимальное количество заявок на торги в силу разорения местной экономики. Аудиторы ВОА должны осознавать дополнительные риски мошенничества и коррупции в таких обстоятельствах. Следующие примеры иллюстрируют последствия неудачного экстренного снабжения.

Неудачное экстренное снабжение⁶²

После процедур экстренного снабжения, приведших к недостаточной оценке, как сообщалось в СМИ Шри Ланки: «Когда в 2005 г. началась работа по проекту строительства жилья в связи с цунами в Хунгаме, планировалось построить 100 домов для пострадавших, жилища которых были утрачены. Годом позже лишь три дома были заселены, а из них – лишь в одном доме жили жертвы цунами. На территории, расположенной в Сирибопуре, Хамбантота, в 260 км от столицы Шри Ланки Коломбо, было построено только 70 домов, и большинство из них разваливались. Организации,

⁶² <http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>

финансирующие крупный проект, и подрядчики сговариваются строить дома с использованием низкокачественных материалов, при этом каждый винит другого в растрате».

Поспешные решения и неопытные работники могут привести к завышению цен на товары, которые требуются срочно, как в следующем примере.

*Завышение цен на товары, в которых возникла срочная необходимость*⁶³

В отчете UNHCR о ликвидации последствий цунами 2004 г. на Шри-Ланке отмечалось в разделе поставок товаров для строительства укрытий, что цинковые кровли, закупаемые за рубежом стоили 950 000 долларов США, а местная стоимость была бы немногим выше 15-процентного целевого ориентира, установленного UNHCR. Срочность закупок и первоначальная цель - завершить строительство временных укрытий к 30 июня 2005 г. - не была полностью учтена. Прежде чем прибыли цинковые листы, закупленные за рубежом, еще 10 000 были закуплены на месте по цене 98 000 долларов США. Тем самым, большая часть предполагаемой экономии от закупки за рубежом была потеряна, и в рамках программы было закуплено избыточное количество кровельных листов: достаточное, чтобы покрыть почти 4 000 лишних укрытий».

Источник: Коррупция в экстренном снабжении (U4)

Когда применяются процедуры экстренного снабжения, отступления от плана должны быть прозрачны, отчетливо задокументированы, должным образом обоснованы и ограничены по времени. Это также аргумент в пользу прямой закупки без конкурсных торгов, которая зачастую производится на ранних этапах фазы экстренной закупки. Многие из нижеприведенных красных флажков по снабжению становятся очевидными, когда применяются процедуры экстренного снабжения. Эти красные флажки, тем не менее, должны быть изучены аудиторами ВОА, поскольку в этой деятельности присутствуют соответствующие возможности для мошенничества и коррупции. Товары, которые закупаются напрямую, уязвимы для тех же красных флажков, которые приведены ниже для фазы после присуждения контракта.

 Красные флажки снабжения в целом

- Неудовлетворительная реализация статьи 9 (1) Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции.⁶⁴
- Продолжение использования процедур экстренного снабжения, которые допускают обход обычных правил закупок, когда это уже не является

⁶³ <http://www.u4.no/publications/corruption-in-aid-funded-emergency-procurement/>

⁶⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

обоснованным (например, привлечение подрядчиков для восстановления офисов органов местного самоуправления во время ликвидации последствий стихийного бедствия).

- Закупка товаров и услуг, которые могут быть объектами коррупции, например, продовольственная помощь, строительные материалы и медикаменты.
- Объем контракта.⁶⁵
- Ослабленный финансовый контроль.⁶⁶
- Недостаточные условия для свободной конкуренции (монополия на ключевые предметы снабжения).
- Сложное, неясное или противоречивое законодательство в области закупок.
- Ведущиеся судебные разбирательства или инспекции, проводимые регулируемыми органами.
- Жалобы на несправедливые методы определения победителей в конкурсных торгах, полученные от потенциальных поставщиков или опубликованные в СМИ.
- Поступившие от получателей помощи или опубликованные в СМИ сообщения об отсутствии предоставления или предоставлении низкокачественных товаров, услуг или строительных работ.
- Сотрудники не обращаются к спискам сомнительных компаний, например к Списку неприемлемых фирм Всемирного банка.⁶⁷
- Пожертвованные в качестве гуманитарной помощи товары оказываются в продаже в местных магазинах или на рынках.
- Товары с приближающимся или истекшим сроком годности.
- Излишняя свобода действий при определении потребностей и предпочтений, предоставленная служащим, занятым закупкой, что облегчает сокрытие ненадлежащего влияния, оказываемого на такие решения.
- Бывшие правительственные чиновники или члены их семей работают руководителями компаний, победивших в торгах.
- Использование посредников без очевидной оперативной необходимости.

⁶⁵ Крупнейшие контракты зачастую предоставляются по согласованию с сотрудниками головного офиса. Средние контракты обычно предоставляются региональным офисом или офисом, расположенным в столице страны, где проводится работа. Переговоры по небольшим контрактам обычно проводятся работниками службы экстренной помощи, расположенной в зоне проведения операций. Снабжение «на месте», по-видимому, наиболее подвержено коррупции. Однако имеется контраргумент: Взятки часто рассчитывается в процентах от общей суммы контракта. Чем больше потенциальный контракт, тем больше фирма может быть готова идти на риск в форме коррупции. Доноры и агентства по оказанию помощи испытывают колоссальное давление, чтобы быстро потратить огромные суммы денег, и поэтому они склонны предпочитать более крупные контракты с несколькими поставщиками множеству небольших контрактов, которыми трудно управлять.

⁶⁶ В чрезвычайных ситуациях обычные процедуры аудита зачастую "быстро отслеживаются", чтобы дать возможность персоналу быстро и гибко реагировать на потребности по мере их возникновения. Кроме того, закупки по ситуации, даже при наличии рамочных соглашений, принимаются с большей готовностью.

⁶⁷<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>

- Отсутствие списка предварительно одобренных потенциальных поставщиков на случай чрезвычайной ситуации.

Красные флажки фазы, предшествующей конкурсным торгам

- Прилагаются усилия к закупке предметов, не указанных в оценке потребностей.
- Махинации с порогами закупок с целью избежать предварительного рассмотрения.
- Необоснованные требования предварительной квалификации (в контексте чрезвычайной ситуации).
- Неоднозначные, неполные или вводящие в заблуждение спецификации конкурсного предложения.
- Спецификации конкурсного предложения, которые слишком узки или слишком широки или любым иным способом спланированы так, чтобы исключить или оказать предпочтение конкретному поставщику, продукту/бренду или национальной, политической, социальной, экономической или этнической группе.
- Неадекватные критерии или процедуры оценки конкурсных предложений.
- Суммы контракта чуть ниже порога для конкурсных торгов или согласования высшего руководства.

Красные флажки фазы конкурсных торгов и принятия решений

- Непредоставление конкурсных документов всем кандидатам, которые потенциально могли бы поставлять товары и услуги, необходимые в чрезвычайной ситуации.
- Слишком позднее или неадекватное уведомление участников торгов (если рассматривать такое уведомление в контексте чрезвычайной ситуации).
- Недопустимое использование конфиденциальной информации.
- Политическое и дипломатическое давление.
- Необычные схемы подачи заявок.
- Очевидные связи между участниками торгов (имя, адрес, электронная почта, телефон или принадлежность к одной и той же политической, социальной, экономической или этнической группе).
- Отсутствие предоставленного физического адреса или стационарного телефонного номера (только почтовый ящик и номер сотового телефона).
- Общие черты конкурирующих заявок: одинаковые расчеты, ошибки, язык, орфография, стиль печати или гарнитура шрифта на разных фирменных бланках.
- Большое количество контрактов, присужденных одной и той же компании.
- Частые или не обоснованные должным образом поставки на бесконкурсной основе, прямые закупки или контракт, заключенный на основе закрытых переговоров.

- Необоснованно высокие или низкие суммы заявок.
- Отсутствует надежное хранение заявок или заявки открываются накануне назначенной даты.
- Заявки не запечатаны или процедуры вскрытия заявок непрозрачны.
- Присуждение контракта не претенденту с самой низкой суммой заявки.
- Лишение права участия в торгах, которое плохо задокументировано или объяснено.
- Свидетельство давления при выборе определенного подрядчика, субподрядчика или агента.
- Контракты присуждены известным друзьям, членам семей работников агентства или компаниям, в которой у работников имеются финансовые интересы.
- Победившая заявка очень близка к бюджету или смете.
- Победившая заявка неизменно является последней из поданных, изменена в последнюю минуту или чуть ниже заявки с самым низким предложением цены (что указывает на возможную инсайдерскую информацию).

Красные флажки фазы после присуждения контракта/прямых закупок

- Частые и не обоснованные должным образом поставки на бесконкурсной основе/прямые закупки.
- Использование агентов или субподрядчиков сомнительной честности или принадлежащих строго к одной и той же политической, экономической, социальной или этнической группе.
- Завышенные суммы счетов и недопоставки, допускаемые поставщиками.
- Поставщики без физических адресов.
- Жалобы получателей на низкое качество товаров, работ или услуг.
- Предоставление товаров, работ или услуг низкого качества или не соответствующих договорным спецификациям.
- Продолжающаяся приемка товаров, работ или услуг низкого качества, несмотря на осведомленность о том, что требования не выполняются.
- Частое внесение изменений в контракты (изменение заказов) или изменения, которые кажутся необоснованными в контексте подписанных контрактов.
- Сомнительные счета, которые требуют разъяснений со стороны источников, находящихся за пределами объекта проверки;
- Счета без соответствующих заказов.
- Счета, представленные по собственной инициативе.
- Платежи, сделанные в отсутствие соответствующих заказов.
- Платежи за товары и услуги значительно выше рыночных цен без серьезных на то оснований.
- Отсутствующая, сомнительная или неадекватная документация.
- Неоднократные задержки таможенной очистки.

Н. Риски управления товарами и активами

Слабые средства контроля и несостоявшиеся инвентаризации могут привести к хищениям или несанкционированному использованию активов за плату или в обмен на услуги. Риски хранения включают нападения, грабежи и мародерство на складах, возможно, в сговоре с местным персоналом. Описанная ниже «пончиковая махинация» является примером того, как была скрыта кража на складе.

Пончиковая махинация⁶⁸

«Пончиковая махинация», о которой сообщили два агентства, иллюстрирует некоторые проблемы хранения товаров на складе. В этой махинации товары сложены таким образом, что, когда человек ходит по полу хранилища, кажется, что все на своем месте. Однако если человеку удастся забраться на штабели товаров, становится, очевидно, что они пустые (таким образом, штабель приобретает форму пончика), поскольку все товары, которые должны быть в центре, изъяты.

Источник: «Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи» (Транспэренси Интернешнл)

 Красные флажки управления товарами и активами

- Слишком много запасов или закуплен не тот сорт товаров.
- Запасы складированы так, чтобы можно было скрыть хищение.
- Свидетельство того, что персонал посещает место складирования в необычное время.
- Предметы поставки оказываются в продаже на местных рынках.
- Отсутствующая или неполная инвентарная ведомость, либо активы занесены в инвентарную ведомость, но физически отсутствуют без объяснений.
- Слабый контроль над физическими активами или оборудованием, которые легко могут стать объектом злоупотреблений (например, сотовые телефоны, цифровые камеры, компьютеры, автомобили, топливо, инструменты и т.д.).
- Оборудование недоступно для проверки.
- Несанкционированное использование активов.
- Незадокументированное отчуждение активов.
- Активы продаются по цене ниже рыночной.
- Утрата материалов, используемых в конфиденциальных государственных процессах, таких как изготовление идентификационных документов и паспортов.
- Проведение многочисленных ремонтов и закупка запчастей, якобы необходимых для активов.
- Высокая стоимость техобслуживания.
- Автомобили используются в странное время.
- Неожиданно высокое потребление топлива.

⁶⁸

<http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>

I. Риски перемещения товаров

Транспортировка товаров и предметов поставки несет с собой риски нападений, мародерства или утери товаров в результате вымогательства, принуждения, подкупа или изменения маршрута. Местных сотрудников могут подкупать, чтобы те фальсифицировали или не проводили сверку товаров отправленных и полученных, покрывая утечку. Могут взиматься незаконные сборы за пропуск товаров, например, через заграждение на дороге или требование визы. Перенаправление предметов поставки осуществляется обычно для их последующей продажи на открытом рынке, как в следующем примере.

*Перенаправление предметов поставки во время распределения*⁶⁹

По словам водителя автобуса, помогавшего доставлять гуманитарную помощь в Афганистане: «Я помню, что когда бывали распределения, один или два лидера блоков [нанимали] мой грузовик раз неделю, полностью набивали его предметами гуманитарной помощи и ехали на рынок продавать их. Эта продукция отбиралась у людей силой, были товары, которые никогда не доставались людям».

Источник: Восприятие коррупции и рисков гуманитарной помощи: Ситуационное исследование на материале Афганистана (ГПИ)

Красные флажки перемещения товаров

- Неоднократные задержки таможенной очистки товаров.
- Наличие пропускных пунктов, через которые должны пройти помощь и предметы поставки, при этом местные власти или местные вооруженные формирования имеют возможность брать взятки.
- Не проводится проверка количества и качества продовольствия и предметов поставки после перевозки, но перед распределением, в целях обеспечения того, что ни один товар не отклонился от маршрута между складом и пунктом распределения.
- Закупается или берется в подряд больше автомобилей, чем необходимо для того количества товаров, которое должно быть перевезено.
- Транспортировка занимает неожиданно много времени.
- Километраж, зарегистрированный на машинах для перевозки, или использование топлива значительно превышает нормальное количество для сопоставимых поездок/автомобилей.
- Частые сообщения об утрате или повреждении товаров во время транспортировки.
- Написанные от руки, измененные от руки или ксерокопированные транспортные документы.

⁶⁹ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>

- Сообщения и слухи о том, что товары для гуманитарной помощи появляются в продаже на местных рынках.
- Упаковка продовольственных поставок оказывается поврежденной по прибытии на распределительный пункт.
- Жалобы на то, что причитающаяся помощь не была получена или была получена лишь частично.

Ж. Риски регистрации получателей и распределения помощи

Регистрация лиц, имеющих право на помощь после наступления чрезвычайной ситуации, предоставляет много возможностей для мошенничества и коррупции. Жертвы зачастую не осведомлены о своих правах или бессильны принять меры. Широко распространенной формой коррупции, по сообщениям СМИ и получателей, является требование некоторого вида выплат (наличными или в натуральной форме) от получателей за получение помощи, на которую они имеют право, как показано в следующем примере.

Получателей обязывают платить за помощь, на которую они имеют право⁷⁰

В Либерии внутренне перемещенные лица и беженцы в нескольких лагерях сообщали, что их обязывают платить 100-500 либерийских долларов, чтобы зарегистрироваться в лагерях, тогда как другие утверждали, что женщины должны были расплачиваться сексом. Несколько человек утверждали, что руководители лагеря приводили местных жителей, которые не были перемещенными лицами, в лагерь для регистрации, что давало возможность зарегистрировать лишнее количество людей и выдать лишнее количество регистрационных карточек, облегчая, тем самым, перенаправление продовольственной помощи.

Источник: Восприятие коррупции и рисков гуманитарной помощи: Ситуационное исследование на материале Либерии (ГПП)

Другие риски, упоминаемые в сообщениях, включают фальшивых получателей помощи (или их лидеров), которые дают взятки людям, составляющим списки получателей экстренной гуманитарной помощи. Местные власти, политики или элиты могут отдавать предпочтение людям на основании социальной или политической лояльности и игнорировать самых нуждающихся людей. С другой стороны, получатели, имеющие право на помощь, могут найти способ зарегистрироваться более одного раза или требовать помощи обманным путем.

Проблемы распределения⁷¹

⁷⁰ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>

⁷¹ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4162.pdf>

Бывший социальный работник по распределению помощи из Маслаха, Афганистан, сообщил, что «Непосредственно перед распределением менеджерам или супервайзерам распределения давались взятки, чтобы заполучить пшеницу или муку, а затем продать ее на рынке»; «Продовольствие распределялось через представителей лидеров блоков и не достигало целевых получателей»; а также: «Качество непродовольственной помощи было ниже, чем предполагалось направлять для распределения, например одеяла были однослойные вместо двухслойных».

Интервью с получателем:

«Нашу очередь систематически пропускали, чтобы распределители оставляли себе избыток продовольствия».

Источник: Восприятие коррупции и рисков гуманитарной помощи: Ситуационное исследование на материале Афганистана (ГПП)

Следующий случай показывает потенциальные возможности выплаты больших сумм получателям-мошенникам в отсутствие надлежащих профилактических средств контроля и средств контроля обнаружения.

*Выплаты, произведенные на основе несуществующих регистрационных данных*⁷²

ВОА США, Главное контрольное управление, выявило значительные недостатки внутреннего контроля в Программе для отдельных лиц и семей, в результате которых Федеральное агентство по экстренному управлению произвело десятки тысяч выплат на основании несуществующих регистрационных данных. Следующие примеры относятся к восстановительной работе после ураганов Рита и Катрина:

- *Миллионы долларов выплачены отдельным лицам, которые использовали фальшивые адреса поврежденной собственности, недействительные номера социального страхования или двойную регистрацию.*
- *Миллионы долларов выплачены тысячам зарегистрировавшихся лиц, которые использовали номера социального страхования, которые никогда не выдавались или принадлежали умершим людям.*
- *Миллионы долларов выплачены по тысячам регистраций, содержащих имена и номера социального страхования людей, во время ураганов отбывавших наказание в федеральных тюрьмах или тюрьмах штатов.*

⁷² <http://www.gao.gov/assets/120/115223.pdf> Report number GAO-07-418T

- *ФЕМА предоставило тысячам людей помощь в виде денег на аренду жилья, одновременно, предоставляя им бесплатное жилье в гостиницах, квартирах и трейлерах, принадлежащих ФЕМА.*
- *ФЕМА выплатило около 20 миллионов долларов США в качестве потенциальных двойных платежей лицам, которые зарегистрировались и получили помощь дважды, как за ураган Катрина, так и за ураган Рита, используя тот же номер социального страхования и адрес поврежденного дома.*
- *Выплаты на несколько миллионов долларов были переведены иностранцам, не имеющим права на помощь и не отвечающим соответствующим критериям.*

Источник: Экстренная помощь при ликвидации последствий ураганов Катрина и Рита (ГКУ, 29 января 2007 г.)

Красные флажки регистрации получателей и распределения помощи

- От получателей не требовалось подтверждать получение помощи.
- Списки получателей отсутствуют или изменяются необъяснимым образом.
- Получатели с идентичными характеристиками или многократное появление сходных имен.
- Много отсутствующих получателей помощи, которые не могут лично зарегистрироваться или получить помощь.
- Дорожные заграждения или другие способы предотвращения доступа к получателям, организованные вооруженными формированиями или местными властями.
- Регистрационные списки, в которых проставлены только отпечатки пальцев или подписи выглядят одинаково.
- Идентичные или «безупречные» списки посещения при каждом распределении.
- Регистрационные пункты всегда заполнены одними и теми же людьми.
- Работники, отвечающие за регистрацию или распределение, демонстрируют внезапные признаки благосостояния или влияния в местном сообществе или отказываются брать выходной.
- Регистрационные, продовольственные карточки или ваучеры без средств идентификации получателя.
- Измененные или фальшивые регистрационные или продовольственные карточки.
- Сообщения о людях, преувеличивающих свои нужды или заявляющих о большем количестве иждивенцев.
- Сообщения о принуждении получателей к подкупу лиц, распределяющих ресурсы гуманитарной помощи.

- Сообщения о том, что работники, занятые распределением помощи, требуют сексуальной благосклонности в обмен на продовольствие или предметы снабжения.
- Сообщения о неофициальном «налогообложении» получателей, чтобы те отдавали ресурсы помощи после распределения.
- Большое количество предметов гуманитарной помощи в продаже на местных рынках или в магазинах.
- Предметы гуманитарной помощи оказываются во владении местных высших слоев общества или вооруженных формирований.
- Получатели продолжают недоедать или нуждаться в предметах первой необходимости после распределения помощи.

К. Риски распределения продовольственной помощи и воды

Продовольственная помощь особенно уязвима для мошеннических и коррупционных действий работников или влиятельных лиц в сообществах либо при разделении поставленных партий груза, либо во время транспортировки и разгрузки, либо в результате перераспределения или «налогообложения» местной знатью или властями. Кроме того, получатели могут отнимать у других получателей продовольственную помощь и воду, или распределяющий персонал может требовать от них взяток или услуг, например, сексуального характера, перед получением того, что им причитается по праву. Продовольственная помощь и вода могут также предоставляться в меньшем количестве, чем положено, или быть более низкого качества. Следующие случаи иллюстрируют некоторые из таких рисков.

Уменьшение рационов⁷³

Транспэренси Интернешнл заказало исследование коррупции в гуманитарной помощи, которое подразумевало проведение интервью с персоналом НПО. Один из интервьюируемых описал, как при распределении продовольственной помощи продовольствие первоначально распределялось с использованием весов, чтобы отмерять порции. Это затягивало процесс, поэтому с разрешения донора работники, занятые распределением помощи, переключились на использование ручного совка, отмеряя, тем самым, объем, а не вес. Таким образом, у них остался лишний рис, и они, вместо того, чтобы вернуть его, продали его для личного обогащения на местных рынках.

Источник: «Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи» (Транспэренси Интернешнл)

⁷³ <http://www.scribd.com/doc/4595581/Preventing-Corruption-in-Humanitarian-Assistance>

Сексуальное домогательство и пиво в обмен на продовольственную помощь в Бурунди⁷⁴

В данном примере персонал агентства работал с созданными на местах комитетами по распределению и местными властями, чтобы определить список получателей продовольственных пайков. Во время интервью получатели описали, как люди, которые составляли списки, в первую очередь вписали себя, затем последовали члены семьи и друзья, а затем те, кто мог дать взятки, например, пивом. Женщины утверждали, что их обязывали вступать в сексуальные отношения с деревенским старостой или другими членами комитета по распределению, а в некоторых случаях, с персоналом агентства, чтобы не допустить удаления их имен из списка получателей.

Источник: «Предотвращение коррупции в гуманитарной помощи» (Транспэренси Интернешнл)

Вода не доходит до намеченных получателей⁷⁵

В течение засухи 2011 г. в Кении Транспэренси Интернешнл обнаружило, что, несмотря на высокий риск, связанный с распределением продовольственной помощи, часто именно распределение воды было более подвержено коррупции. Это происходит из-за того, что количественное определение затруднено, и воду очень легко перепродать. В Вайири предположительно 30% воды, предназначенной для получателей, так и не дошли до них.

Источник: Транспэренси Интернешнл Кения

 Красные флажки распределения продовольственной помощи и воды

- Отсутствие требования проводить независимые проверки получателей, чтобы убедиться, что они получают то количество помощи и того качества, на которые они имеют право.
- Сообщения, поступившие от получателей, работников служб помощи, организаций гражданского общества или опубликованные в СМИ, о том, что получателям приходится предлагать взятки (например, отдавать часть того, что они получили, или оказывать сексуальные услуги) за получение доли помощи, предназначенной им по праву.
- Распределительные пункты всегда заполнены одними и теми же людьми.
- Сообщения в СМИ о направлении продовольствия и предметов снабжения не по адресу.

⁷⁴ <http://www.odi.org.uk/resources/docs/874.pdf> с. 47

⁷⁵ «Исследование добросовестности продовольственной помощи» - Анализ реагирования на засуху 2011 г. в Кении со стороны «Транспэренси Интернешнл Кения»

- Наличие местных вооруженных формирований или влиятельных членов общества, которые могут обязывать получателей отдавать им свою норму помощи полностью или частично после получения.
- Приспособления для отмеривания продовольствия, которые могут быть вручную изменены в размере или заполняться не до конца.
- Помощь, поступившая в качестве пожертвования, на местных рынках или в магазинах.
- Люди, пострадавшие от стихийного бедствия, не осведомлены о своем праве на помощь.

Риски предоставления аварийного укрытия

Поступление помощи в связи со стихийным бедствием может усугубить ранее существовавшие мошенничество и коррупцию, особенно в отношении размещения, распределения и строительства аварийных укрытий. Люди, не пострадавшие от стихийного бедствия, могут прибегать к подкупу, чтобы получить земельное или жилищное распределение, или же местные, региональные или национальные власти могут требовать взяток, чтобы обеспечить или ускорить выделение земельных участков для аварийного строительства. Кроме того, подрядчики могут давать взятки местным властям, чтобы те приняли работу, не соответствующую требованиям, или некачественные материалы или работы. Следующие случаи являются примером того, кто может получать выгоду от избыточных поставок.

Дома, выделяемые ложным получателям за взятки⁷⁶

Согласно статистике, которая ведется в районе Хамбантота на Шри-Ланке, хотя лишь 3 393 домов были повреждены цунами, построено было 6 028 новых домов. Местные СМИ сообщили, что лишние дома отошли главам и членам местных советов, их друзьям и родственникам, сторонникам политиков, а также работникам и лицам, которые обладают влиянием и являются выходцами из богатых семей. Дома затем зачастую перепродавались, а новым владельцам домов приходилось платить взятки, чтобы имя их первоначального владельца было вычеркнуто из списка получателей и заменено их собственным именем.

Источник: Коррупция в экстренном снабжении (U4)

Красные флажки предоставления аварийного укрытия

- Жалобы, поступающие от людей или опубликованные в СМИ, на то, что аварийные укрытия, жилье или земельные участки распределяются не в соответствии с нуждами, но за взятки местным влиятельным лицам или членам их семей, друзьям или деловым и политическим партнерам.

⁷⁶ <http://www.u4.no/publications/corruption-in-emergency-procurement/>

- Жалобы или доказательства того, что используемые материалы слишком дорогие и некачественные, что здания быстро ветшают или не соответствуют минимальным требованиям безопасности в строительстве.
- Свидетельства того, что пожертвованные средства использованы для оплаты большего объема работ, чем было фактически выполнено.

Часть 4: Разработка аудиторских процедур

ВОА должны разработать аудиторские процедуры для учета рисков и индикаторов рисков, описанных в части 3 настоящего руководства. На Рисунке 2 представлен обзор пунктов аудиторского процесса, по которым можно разработать аудиторские процедуры. Хотя диаграмма и последующие параграфы основаны на процессе финансового аудита, процессы аудита эффективности и аудита соответствия можно разработать аналогичным образом.

Рисунок 2: Разработка процедур аудита для учета возрастающего риска мошенничества и коррупции в аудите аварийной фазы после стихийного бедствия



7 Планирование

7.1 Обсуждение того, где и как могут проявляться возрастающие риски мошенничества и коррупции

Перед обсуждением аудита члены аудиторской группы ВОА должны добиться понимания рассматриваемых организаций (имеющихся после предыдущих аудиторских проверок), фактов, связанных со стихийным бедствием, и развития чрезвычайной ситуации. Отчеты аудиторов или других надежных должностных лиц, посетивших место стихийного бедствия вскоре после нее (и в течение аварийной фазы), являются важными источниками информации. Сообщения, полученные от организаций гражданского общества и опубликованные в СМИ, также могут предоставить информацию по истории вопроса. Группа аудита должна затем собраться, чтобы обсудить вводную информация для аудита, оценить общую среду организаций и людей, которых предстоит проверять, и обменяться представлениями о потенциальных правонарушителях, замешанных в мошенничестве и коррупции, а также о том, что именно они получают в результате своих действий. Часть 2 настоящего руководства полезна для группы по проведению аудита на данной стадии аудита.

7.2 Получение информации, необходимой для определения рисков мошенничества и коррупции

В начале выполнения задания группа по проведению аудита должна получить актуальную информацию о развитии чрезвычайной ситуации, потоках помощи, последствиях стихийного бедствия и текущей ситуации на месте. Группа по проведению аудита должна расспросить персонал на ответственных должностях о любых фактических или предполагаемых случаях мошенничества и коррупции, а также о жалобах, полученных через горячие линии или от добровольных информаторов. Группа должна документировать установленные средства профилактического контроля и средства контроля обнаружения, как они отслеживались в течение фазы принятия экстренных мер и как предметы поставки закупались, хранились, транспортировались и распределялись. Группа по проведению аудита должна опрашивать сотрудников на ответственных должностях об их мнении и понимании мошенничества и коррупции и то, какие идеи о терпимости к таким действиям они доносят до других сотрудников. Где ответы на вопросы неоднозначны, они должны быть подтверждены другими аудиторскими доказательствами. Сходным образом, если, несмотря на чрезвычайные обстоятельства, в наличии имеются количественные данные для проведения аналитических процедур, следует требовать объяснений для разъяснения неожиданных отношений.

Прежде чем приступить к аудиту, ВОА должен обратиться за информацией к международным индикаторам коррупции и управления в отношении страны, в которой будет проводиться аудит. ВОА стран, получающих помощь в связи со стихийным бедствием, могут обладать правильным пониманием качества

управления в их собственных странах или тенденций в отношении коррупции. ВОА стран, предоставляющих помощь, могут прибегнуть к регулярному просмотру обновляемых документов, таких как Показатели качества государственного управления Всемирного банка,⁷⁷ Индекс восприятия коррупции Транспэрэнси Интернешнл⁷⁸, оценки GRECO Совета Европы⁷⁹ и краткие изложения отчетов стран в рамках Механизма проверки реализации КООНПК.⁸⁰

В Приложении 1 приводится список вопросов по оценке риска коррупции, подготовленных Транспэрэнси Интернешнл и Антикоррупционным центром У4. Это примеры вопросов, которые аудиторы ВОА могут задавать, желая получить информацию о степени риска мошенничества и коррупции в среде аудита.

7.3 Выявление потенциальных рисков мошенничества и коррупции

На основании собранной информации и, в соответствующих случаях, применения профессионального скептицизма, группа по проведению аудита должна суметь выработать суждение о том, в какой степени существуют стимулы/давление, возможности или позиции/обоснование мошенничества и коррупции. Аудиторы должны подготовить список, в котором будут отражены типы выявленных рисков мошенничества и коррупции, их потенциальная серьезность, *вероятность* их проявления, а также то, насколько широкой представляется распространенность проблемы. Группа по проведению аудита также должна иметь в виду, что в чрезвычайной ситуации сотрудникам, занимающим ответственные должности и облеченным доверием, зачастую легко действовать в обход контрольных процедур. Этому риску следует уделить особое внимание и в случае необходимости поставить дополнительные запросы.

7.4 Оценка профилактического контроля и контроля обнаружения и оценка выявленных рисков

В дополнение к проверке стандартных механизмов внутреннего контроля, по которым была собрана информация в соответствии с описанием в параграфе 7.2, аудиторы ВОА должны проверить наличие и эффективное функционирование:

- **средств контроля предотвращения** мошенничества и коррупции (например, обеспечение того, чтобы сотрудники, работающие совместно в ключевых службах, таких как отдел закупки или бухгалтерия, происходят из различных социальных, этнических и политических групп, или чтобы происходила ротация кадров между пунктами распределения);

⁷⁷ <http://info.worldbankgovernance/wgi/index.asp>

⁷⁸ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>

⁷⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp

⁸⁰ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

- **средства контроля обнаружения** мошенничества и коррупции (например, проверки количества и качества предметов снабжения, поставленных в соответствии с первоначальной формой заказа, или сверка товаров, полученных на пунктах распределения, с записями товаров, отправленных со склада);
- установленные и широко разрекламированные **механизмы борьбы** со случаями предполагаемого мошенничества и коррупции, которые могли иметь место (четкие инструкции в отношении того, как должны действовать сотрудники, когда они обнаруживают предполагаемые случаи мошенничества и коррупции или ставятся в известность о таких случаях); и
- договоренности по получению жалоб и работе с добровольными информаторами.
- Если не существует правильно работающей системы внутреннего контроля (вероятность этого относительно высока в чрезвычайной ситуации после стихийного бедствия), аудиторы ВОА должны решить, насколько можно полагаться на отношение сотрудников, занимающих ответственные должности, к мошенничеству и коррупции. Соответственно, группа по проведению аудита должна также учитывать следующее:
 - решимость руководящего состава содействовать распространению среды, несовместимой с мошенничеством и коррупцией, и приверженность отношению «нулевой терпимости»;
 - наличие и распространение этического кодекса, кодекса поведения и т.п.;
 - установленные процедуры сообщения о предполагаемых случаях мошенничества и коррупции и защиты добровольных информаторов;
 - установленные процедуры работы с предполагаемыми случаями мошенничества и коррупции;
 - наличие применимых санкций;
 - предварительно утвержденный список предполагаемых случаев мошенничества и коррупции и результат его выполнения; и
 - видимая решимость лиц, наделенных руководящими функциями, бороться с мошенничеством и коррупцией.

Аудиторская группа должна затем оценить риски мошенничества и коррупции, рассмотренные в разделе 7.3, в связи с работой обнаруженных средств внутреннего контроля, а также качество среды, не принимающей мошенничество. Такая оценка должна позволить им определить, с какими рисками работают установленные средства контроля, и какие другие риски остаются нерешенными и до какой степени.

7.5 Выявление потенциальных зон высокого риска

Было установлено, что в чрезвычайной ситуации, следующей за стихийным бедствием, наивысшие риски мошенничества и коррупции проявляются при доставке продовольственной помощи и медикаментов, в строительстве аварийных укрытий и базовой инфраструктуры (например, водопровод и

канализация), а также в использовании наличных денег.⁸¹ Процесс закупки также создает возможности и риски коррупции, поскольку в закупках товаров, работ и услуг задействованы значительные суммы денег. Кроме того, нефинансовые аспекты составления программ, такие как определение целей и регистрация получателей, уязвимы для коррупционных манипуляций и, тем самым, нуждаются в тщательном изучении. Аудиторы ВОА должны использовать собственный опыт и суждение, чтобы сделать выводы при составлении списка областей, которые должны быть помечены ярлыком «Высокий риск». На протяжении аудиторской проверки они должны также не забывать, что обстоятельства и знание ситуации могут измениться, и что может потребоваться внести изменения в классификацию рисков.

7.6 Изучение красных флажков в зонах высокого риска

В Части 3 настоящего руководства приводятся примеры красных флажков, указывающих на возрастающий риск мошенничества и коррупции. Группа по проведению аудита должна подготовить список красных флажков для использования, как во время планирования, так и во время проведения проверки, а также должна регулярно обновлять этот список на основании опыта, полученного в ходе аудита.

В конце фазы планирования группа по проведению аудита должна изучить вопрос о том, являются ли выявленные красные флажки в зонах высокого риска достоверными индикаторами риска для аудита или же они существуют просто в силу чрезвычайного характера ситуации. Они должны также оценивать, занимаются ли действующие средства профилактического контроля и средства контроля обнаружения всеми выявленными рисками. При наличии каких-либо сомнений, риск остается высоким, и аудиторские процедуры должны быть адаптированы соответствующим образом.

8 Выполнение

8.1 Реагирование на результаты оценки риска мошенничества и коррупции

Используя идентификацию зон высокого риска и красных флажков в этих зонах, проведенную на стадии планирования, ВОА может разработать соответствующие задачи аудита и процедуры планирования аудита. На этой стадии следует принимать решения по аудиторскому подходу; характеру, срокам и объему аудиторских процедур, которые предстоит выполнить; и составу группы по проведению аудита. Например, если управление помощью в связи со стихийным бедствием, которая подлежит аудиторской проверке, осуществлялось на местном уровне сотрудниками-экспатриантами на временных контрактах с минимумом надзора, а закупки и отбор подрядчиков проводились с использованием плохо задокументированных процедур

⁸¹ Масштаб рисков значительно различается в разных ситуациях: например, хотя использование наличных денег широко признано зоной серьезного риска, недавнее исследование, проведенное в Кении, выявило, что использование наличных денег оказалось менее рискованным, чем распределение пожертвований в натуральном виде. <http://reliefweb.int/node/484473>

чрезвычайного периода, группа по проведению аудита может предпочесть полагаться исключительно на прямое **самостоятельное тестирование**. Может оказаться необходимым послать сравнительно большую группу аудиторов на местный объект для тестирования большой выборки транзакций с четкими инструкциями о том, как реагировать, если там обнаружатся предполагаемые случаи мошенничества и коррупции. Если, с одной стороны, группа по проведению аудита примет сообщения от получателей помощи, групп гражданского общества, добровольных информаторов или СМИ о том, что предполагаемые получатели не получают помощи, на которую они имеют право, может возникнуть необходимость провести **опрос** представителей местного населения.

Членство в группе по проведению аудита определяется аудиторскими процедурами, которые предстоит выполнить. Например, если предполагаемые случаи мошенничества и коррупции уже имеются, аудиторов могут сопровождать специалисты органов следствия (если это предусмотрено мандатом ВОА), а если существуют сомнения в отношении качества строительства аварийных укрытий или инфраструктуры, могут потребоваться технические специалисты, например, инженеры. Члены группы по проведению аудита должны получить четкие инструкции в отношении того, как действовать, когда они сталкиваются со случаями, в которых они подозревают мошенничество или коррупцию.

8.2 Выход за красные флажки - аудиторское тестирование

Группа по проведению аудита должна заниматься аудиторским тестированием в целях обнаружения и получения дальнейших доказательств для подкрепления выводов, сделанных на стадии планирования в отношении рисков мошенничества и коррупции. Дальнейшее тестирование сильных средств контроля должно проводиться в соответствии с описанием, приведенным выше в разделе 7.4, чтобы подтвердить их надлежащее функционирование на протяжении всего чрезвычайного периода. В тех областях, где было принято решение не полагаться на средства внутреннего контроля, можно сделать выборку транзакция для целей самостоятельного тестирования. Ниже приводятся примеры видов испытаний, которые аудиторы ВОА могут рассматривать для возможного применения в целях работы с рисками мошенничества и коррупции. При этом они ни в коем случае не должны считаться исчерпывающими.

- Выполнение самостоятельных аналитических процедур по средствам, выплаченным местным офисам и организациям. Например, сравнение отчетных данных по месяцам или по действиям с информацией, имеющейся на центральном уровне.
- Анализ условий финансирования контрактов/соглашений и подтверждение отсутствия несанкционированных вспомогательных соглашений, например, между НПО и местными агентствами.

- Анализ записей инвентаризации, хранящихся на центральном уровне, в целях выявления мест или предметов поставки, требующих особого внимания.
- Документирование, контроль соблюдения и повторное выполнение процедур инвентаризации (поступление/вывоз товаров, «утерянные» предметы поставки, переучет и физические проверки).
- Посещение мест складирования в целях инвентаризации или учета без предварительного предупреждения.
- Выполнение пересчета наличности в местных офисах или проверка банковских счетов на конкретную дату без предварительного предупреждения.
- При наблюдении за учетом или инвентаризацией выполнять дополнительные процедуры, такие как проверка, содержимого ящиков, проверка того, каким способом товары складировуются (см. пример «пончиковой махинации» в части 3, раздел Н) или этикетироваться, а также проверка качества (чистота, сортность или концентрация). В этой связи может оказаться полезным использование помощи специалистов.
- Использование внешних ресурсов или независимых экспертов для сравнения цен и расходов, отраженных в отчетах.
- Просмотр ведомостей зарплаты для выявления повторяющихся адресов, данных работника, номеров налогового органа или банковских счетов (в соответствующих случаях, может пригодиться методика интеллектуального анализа данных).
- Сравнение численности работников с количеством людей, которые могли бы на разумных основаниях выполнить данную работу.
- Устное общение с крупными подрядчиками и/или донорами в дополнение к направлению письменного подтверждения и направление в другие организации запросов на внешнее подтверждение аудиторских доказательств.
- Выполнение самостоятельных аналитических процедур по заявленным расходам, например, сравнение логистических расходов и доставленной помощи по пунктам доставки или месяцам друг с другом и с прогнозами, составленными аудитором.
- Беседы с работниками в целях обсуждения специфических рисков, а также того, занимаются ли средства контроля данными рисками и как именно.
- Проведение собеседований с разьединенной выборочной совокупностью получателей помощи с использованием опросов, информируя их при этом об их правах и расспрашивая о том, получили ли они такие права.⁸²

⁸² Это должно включать женщин, мужчин, детей, юношей и девушек, при этом следует учитывать вопросы возраста, факторов уязвимости, пола и разнообразия. Проблемы мошенничества, коррупции и злоупотреблений освещаются организациями, которые применяли Стандарт 2010 НАР с помощью внедрения критериев Обмена информацией и подачи жалоб <http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf> стр. с 34 по 37 и с 42 по 47

- Получение договорных спецификаций по аварийному жилищному строительству и проверка соответствия количества и качества жилья выплаченным суммам.
- Обсуждение результатов аудиторских проверок, проведенных другими независимыми аудиторами, в отношении тех же, связанных или аналогичных организаций, агентств, оперативных отделов и т.д.
- Анализ процедур ограничения физического доступа к бухгалтерской отчетности или другим системам ведения записей.
- Анализ крупных и необычных расходов, бухгалтерских записей, связанных с чрезвычайной ситуацией, и отмененных операций.

При проведении самостоятельного тестирования, группа по проведению аудита может счесть целесообразным изучить случаи, сообщения о которых они получили через горячие линии или от добровольных информаторов. Целесообразность такого изучения зависит от аудиторских полномочий ВОА и принятого аудиторского подхода.

8.3 Аудиторские доказательства

При обычном проведении аудита аудитор должен получить **достаточный объем надлежащих доказательств** для обоснования выводов по аудиту. Источниками доказательств обычно являются документы, предоставляемые персоналом в подкрепление зафиксированных операций, отчеты внутренних аудиторов, интервью, инспекции и наблюдения, анкеты, документы из внешних источников, результаты аналитических обзоров и экспертные мнения. Аудитор должен планировать и выполнять аудиторские процедуры, уместные в данных обстоятельствах, для цели получения достаточного объема надлежащих аудиторских доказательств.⁸³

При наличии высокого риска мошенничества и коррупции аудиторам ВОА, проверяющим помощь в чрезвычайных обстоятельствах, может потребоваться пересмотреть степень надежности уже собранных аудиторских доказательств и стремиться получить подтверждение иными способами. Прежде чем поступить таким образом, группа по проведению аудита должна получить информацию о правах доступа ВОА и о том, до какого предела можно и нужно добиваться получения доказательств о предполагаемых случаях мошенничества и коррупции. У разных ВОА разные права доступа. Одним из способов подхода к проблемам, связанным с ограниченным доступом, является проведение совместного аудита ВОА, например, аудиторами стран, которые пожертвовали на помощь в связи со стихийным бедствием, и страны, где произошло стихийное бедствие.

В случаях, когда аудиторские полномочия ВОА требуют от аудиторов прекратить аудиторскую работу и передать сведения соответствующим следственным органам или органам прокуратуры при наличии подозрения в мошенничестве и коррупции, аудиторские доказательства должны быть

⁸³ ISA 500/6

тщательно собраны вместе и отчетливо представлены таким органам. У некоторых ВОА есть возможность организовать группы, состоящие как из аудиторов, так и из следователей (когда следователи могут быть представителями ВОА или другой ветви власти).

В контексте возрастающего риска мошенничества и коррупции и вероятности предполагаемых случаев мошенничества и коррупции аудиторы должны учитывать уместность следующих типов доказательств:

- *Люди в качестве доказательства:* сюда входят свидетели правонарушений, например, другие сотрудники, работающие в агентстве, жертвы, такие как представители пострадавшего населения, не получившие помощи, добровольные информаторы, когда существует официальная система подачи жалоб, или другие информаторы, когда такой системы не существует, потенциальные поставщики и подрядчики, государственные служащие, полиция, экспертные свидетели и по возможности другие лица. Люди могут предоставлять надежные и убедительные доказательства, но могут быть не склонны к сотрудничеству из-за давления, оказываемого другими лицами. Например, получатель помощи может не сказать аудитору, что он не получил свою долю продовольственной помощи, из-за угроз со стороны тех, кто забрал его долю, или из страха репрессий со стороны персонала агентства. Доказательства должны собираться посредством перекрестных опросов людей из сообщества и должны быть подтверждены.⁸⁴
- *Документы в качестве доказательств:* Документы зачастую используются, чтобы скрыть мошенничество. Они могут быть изменены, созданы, подделаны или уничтожены. В чрезвычайной ситуации документы не могут создаваться обычным способом, и аудиторы ВОА должны быть готовы оспаривать и, возможно, подтверждать их точность. Когда у ВОА есть на это полномочия, документы следует запрашивать у третьих сторон.
- *Интеллектуальный анализ данных:* Аудиторы могут, там, где это, возможно, использовать метод интеллектуального анализа данных, чтобы проверить зарегистрированных получателей помощи. Такой метод включает сравнение данных получателя помощи с другими правительственными или хранящимися на местном уровне базами данных.⁸⁵
- *Физические доказательства:* В дополнение к инспекциям, проведенным самими аудиторами ВОА, и наблюдению за проверками, проводимыми другими лицами, чтобы подтвердить наличие и условия содержания предметов поставки, следует добиваться дополнительных физических доказательств, когда имеется подозрение в мошенничестве или коррупции. В таких ситуациях аудиторы должны постоянно проявлять бдительность в отношении таких знаков, как сломанные замки, поврежденная упаковка, с

⁸⁴ Консультации с пострадавшими сообществами являются центральной частью схемы сертификации НАР, поскольку обратная связь крайне важна для оценки подотчетности гуманитарной акции. См.: <http://www.hapinternational.org/pool/files/guide-to-the-2010-hap-standard-printer-friendly-version.pdf> стр. с 42 по 47

⁸⁵ См. определение: <http://www.theiia.org/ITAuditArchive/?aid=2313&iid=484>

виду полные контейнеры, скрывающие пустые контейнеры, сломанные печати, следы шин, следы ног или отпечатки пальцев там, где таковых быть не должно, или поврежденные транспортные средства или помещения.

- *Личные наблюдения в качестве доказательств:* В некоторых ВОА аудиторы просто должны использовать свою наблюдательность и искать, слушать, трогать или нюхать то, что может быть показателем мошенничества или коррупции. Личное наблюдение подтверждает другие собранные доказательства.

Могут быть ситуации, когда аудиторы убеждены, что имеются случаи мошенничества и коррупции, но не могут найти подтверждения этого. При распределении продовольствия после стихийного бедствия, например, получатели могут неофициально сообщить, что они не получили своего рациона или получили его лишь частично, но они могут отказаться сказать это под запись, поскольку опасаются возмездия в отношении своих семей со стороны могущественных представителей местной элиты или персонала агентства. Хотя в данном случае аудиторы не могут сообщить о фактическом событии коррупции, они могут указать на наличие возможностей для коррупции и предложить способы принятия корректирующих мер в целях минимизации или ослабления будущих возможностей для потенциальной коррупции.

8.4 Документация

Аудиторы ВОА должны подготавливать аудиторскую документацию в достаточном объеме для того, чтобы опытный аудитор мог, не имея никакой предыдущей связи с данным аудитом, понять важные вопросы, возникающие в результате аудита, сделанные в ходе аудита выводы и существенные профессиональные суждения, вынесенные при достижении таких выводов.⁸⁶ Это особенно важно, если предполагаемые случаи мошенничества и коррупции предоставляют возможность для последующей работы следственных или правоохранительных органов. Следует отчетливо документировать следующие стадии:

- Обсуждения и заключения в отношении возрастающего риска мошенничества и коррупции и того, где находятся такие риски.
- Процедуры, которые соблюдаются в целях получения информации, необходимой для выявления и оценки рисков мошенничества и коррупции.
- Конкретные риски мошенничества и коррупции, которые были выявлены, и реакция группы по проведению аудита на такие риски.
- Результаты проведенных процедур для устранения риска того, что сотрудники на ответственных должностях отвергнут средства контроля.

- Другие причины, ведущие к решению адаптировать аудиторские процедуры к возрастающему риску мошенничества и коррупции, адаптированные и выполняемые процедуры и результаты аудиторской работы.
- Характер контактов, установленных аудиторами в связи с риском мошенничества и коррупции и проводимой аудиторской работой.

9 Составление аудиторских отчетов

В конце каждого аудита аудитор должен подготовить письменное мнение или отчет, в зависимости от обстоятельств, с указанием результатов проверки в соответствующей форме.⁸⁷ Способ представления результатов аудита зависит от аудиторских полномочий ВОА, целей аудита и принятого подхода. После обнаружения предполагаемых случаев мошенничества и коррупции в ходе аудита финансовых отчетов ВОА может выпустить квалифицированное аудиторское заключение с результатами аудита, изложенными в отчете о результатах проверки.⁸⁸ Требования к сообщениям о мошенничестве, как обнаруженном в процессе аудита, так и нет, часто могут выдвигаться в рамках конкретных положений аудиторского мандата или соответствующих законов или постановлений. Когда имеется подозрение о случаях мошенничества и коррупции, ссылаться на них следует, только если это соответствует политике ВОА. Однако термины «мошенничество» и «коррупция» никогда не следует использовать в окончательном смысле, если такие случаи не подтверждены судом.

Независимо от того, были ли выявлены отдельные случаи мошенничества и коррупции, аудиторские полномочия ВОА включают требование сообщать о возрастающих рисках мошенничества и коррупции. В отчет должны быть включены любые риски, выявленные таким образом в ходе аудиторской работы на этапе принятия экстренных мер в рамках помощи в связи со стихийным бедствием. Недостатки, выявленные средствами контроля обнаружения и профилактического контроля, могут побудить ВОА предложить улучшения, которые правительства могут предпринять при подготовке к событиям будущих стихийных бедствий.

Когда у группы по проведению аудита имеются веские доказательства, указывающие на то, что мошенничество и коррупция являются совершившимся фактом, условия мандата ВОА могут потребовать сообщить эту информацию следственному подразделению ВОА, другим государственным следственным органам, правоохранительным органам или надзорным органам, либо правительствам или организациям, предоставившим первоначальное финансирование. В других случаях ВОА может расширить объем своей работы или инициировать специальное расследование одновременно с аудитом, проводимым в рамках закона.

⁸⁷ ISSAI 400/7

⁸⁸ Аудитор может также дать отрицательное заключение или отказ от выражения мнения, см. ISSAI 400/14 и 15

Резонансный характер экстренной помощи в связи со стихийным бедствием, факт того, что помощь часто жертвуется, и потенциально опасные для жизни последствия перенаправления помощи делают предполагаемые случаи мошенничества и коррупции в этой области особенно болезненными. СМИ, организации гражданского общества, агентства по оказанию помощи, общественность и иностранные правительства будут проявлять интерес к любым подозрениям ВОА, о которых им станет известно. Важно, чтобы подтвержденные случаи мошенничества и коррупции становились достоянием общественности как средство сдерживания потенциальных будущих правонарушителей, а также как заверение доноров в том, что случаи мошенничества и коррупции раскрываются. Однако ВОА должны проявлять осторожность в отношении неподтвержденных случаев мошенничества и коррупции. Группа по проведению аудита должна заново подтвердить все факты о случаях, которые будут включены в отчет ВОА, и убедиться, что все доказательства собраны в достаточном объеме и являются убедительными.

Во всех случаях сообщения о результатах аудиторской работы и отчетность по ним должны быть уместными; легкими для понимания; лишенными неясности и двусмысленности; содержать только свидетельства, подкрепленные компетентными и актуальными аудиторскими доказательствами; и быть точными, объективными и своевременными. Отчет следует составлять как можно более ясным языком, при этом он должен быть выпущен своевременно, чтобы была возможность принять корректирующие меры.

Роль ВОА как сдерживающего фактора для потенциальных правонарушителей в области мошенничества и коррупции зависит от степени активной последующей работы, предпринимаемой на основе отчетов ВОА, содержащих предполагаемые случаи мошенничества и коррупции или рекомендации по совершенствованию профилактических средств контроля и средств контроля обнаружения. Если надлежащая последующая работа не проводится, ВОА могут решить, что необходимо повысить эффективность своей собственной последующей деятельности.

Приложение 1 Вопросы по оценке риска коррупции

Эти примеры вопросов, которые аудиторы ВОА могут задавать, желая получить информацию о степени риска мошенничества и коррупции в среде аудита, были подготовлены «Транспэренси Интернешнл» и Антикоррупционным центром U4. См. часть 4 настоящего руководства, параграф 7.2.

- Какова роль правительства страны, пострадавшей от стихийного бедствия, в процессе оказания помощи в чрезвычайной ситуации?
 - Участвует ли оно непосредственно в реализации программы оказания помощи?
 - Если да, то какая часть правительства участвует в этом (военные, местные органы власти)?
 - Каковы его сильные и слабые стороны, и какие конкретно риски возникают?
 - Какую регулирующую или координирующую роль играет правительство и играет ли оно такую роль вообще?
- Существуют ли агентства по борьбе с коррупцией и, если существуют, то изучают ли они работу по принятию экстренных мер?
- Насколько хорошо функционируют судебные органы?
- Если обнаруживается, что персонал, занятый оказанием помощи, коррумпирован, возможно ли принятие правовых мер?
- Насколько тщательно международные и национальные СМИ изучают процесс оказания экстренной помощи (возможно, внимание международных СМИ способно оказать больше влияния на тех, кто задействован в оказании международной помощи)?
- Как руководство работает на местных уровнях?
 - Какие функции выполняют местные власти и другие местные элиты, такие как вожди и лидеры племен?
 - Как местные нормы и представления о характере потребностей, нищеты и уязвимости влияют на местные представления о приемлемости и справедливости критериев целевой помощи?
- Насколько хорошо пострадавшее от стихийного бедствия население понимает, на какую помощь они имеют право, какие организации отвечают за оказание им помощи, и как жаловаться, если происходит правонарушение коррупционного характера?
- Какие меры обеспечения прозрачности введены?
- Какова степень участия пострадавшего от стихийного бедствия населения в планировании, реализации, мониторинге и оценке оказания экстренной помощи?
- Существуют ли эффективные механизмы подачи жалоб для пострадавшего от стихийного бедствия населения?
- Каков был уровень коррупции до стихийного бедствия?
- Какая информация доступна для помощи в составлении карты рисков коррупции (примеры могут включать индекс Транспэренси Интернешнл, возможности встретиться с местными деятелями антикоррупционного движения или движения за

права человека и встречи с представителями государственных организаций по борьбе с коррупцией)?

- Какова политическая и экономическая предыстория кризиса (особенно при конфликтах)?
- Как воюющие стороны поддерживают и финансируют свои операции?
- Какова степень вероятности того, что экстренная помощь может стать объектом направления не по адресу?
- Какие основные гуманитарные организации задействованы в кризисе?
- Кто доминирует в экстренной помощи - международные или национальные субъекты?
- Сколько международных организаций по оказанию экстренной помощи участвует в процессе?
- Насколько сильна координирующая роль, которую играет Организация Объединенных наций?
- Какие модели финансирования задействованы?
- Большинство международных агентств работают напрямую или через местных партнеров?
- Большая часть финансирования поступает от двусторонних доноров или в основном от пожертвований общественности?
- Как давно международные субъекты работают в стране, и насколько хорошо международный персонал представляет себе местную экономику, социальный и политический контекст, в котором они работают?
- Каковы характерные черты национального гражданского общества?
- Насколько сильны, эффективны и подотчетны национальные НПО, участвующие в принятии экстренных мер?
- Что является центром внимания мер по оказанию экстренной помощи (продовольственная помощь, укрытие, здравоохранение, питание), и каковы конкретные риски, связанные с каждым сектором?
- Какие внутренние стратегии и процедуры в отношении коррупции введены в рамках организаций?
- Существует ли политика борьбы с коррупцией или этическая политика?
- Существует ли процедура для добровольных информаторов?
- Какие меры принимаются для обеспечения того, чтобы такие стратегии (включая стратегии связанные с сексуальной эксплуатацией) были широко поняты и открыто обсуждались в рамках агентства, а также между агентством и его партнерами?
- Насколько надежны и эффективны финансовые, кадровые, административные, логистические и снабженческие процедуры в организации?
- Введены ли системы кадровых ресурсов, обеспечивающие дополнительные возможности для быстрого найма сотрудников в начале кризиса?

Приложение 2 Сокращения

ЭКОСАИ - Организация экономического сотрудничества Высших органов аудита

ФЕМА — Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями. ФЕМА является агентством Департамента внутренней безопасности Соединенных Штатов. Основной целью агентства является координация реагирования на стихийное бедствие, которая произошла в Соединенных Штатах и требует ресурсов, превышающих ресурсы местных властей и властей штата.

ГКУ - Главное контрольное управление. ГКУ является органом Конгресса Соединенных Штатов для целей аудита, оценки и расследования. Оно является частью законодательной ветви Правительства Соединенных Штатов.

GRECO — Группа государств по борьбе с коррупцией GRECO была учреждена в 1999 г. Советом Европы, чтобы контролировать выполнение Государствами стандартов по борьбе с коррупцией данной организации.

ГГП — Группа гуманитарной политики. Рабочие документы ГГП содержат тематические исследования или справочные материалы, которые обосновывают ключевые аспекты научно-исследовательских проектов Группы.

ИСФП — Интегрированная система финансовой подотчетности. См. Руководство INTOSAI GOV 9250 на <http://www.issai.org/composite-194.htm>

ИНКОСАИ — Международный конгресс ВОА

INTOSAI GOV — Руководство ИНТОСАИ по Надлежащему управлению

INTOSAI GOV 9250 – ИСФП: руководство по совершенствованию информации о финансовых потоках гуманитарной помощи.

ИНТОСЕЙНТ — Инструмент оценки неподкупности Высших органов аудита

ISSAI — Международные стандарты Высших органов аудита. Эти Стандарты выпускаются ИНТОСАИ.

Национальное КРУ - Национальное контрольно-ревизионное управление.

NGO — Неправительственная организация

НСН - Национальная система неподкупности

ИРЗС - Институт развития зарубежных стран. ИРЗС является ведущей независимой *фабрикой мысли* Великобритании по вопросам международного развития и гуманитарным проблемам. Рабочие документы ИРЗС представляют из себя отчеты, содержащие результаты исследований ИРЗС в предварительной форме для обсуждения и комментариев.

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

OLAF — Европейское бюро по борьбе с мошенничеством ВОА - Высший орган аудита

КООНПК — Конвенции ООН против коррупции

UNHCR — Верховный комиссар ООН по делам беженцев

МСУОБ — Международная стратегия ООН по уменьшению последствий стихийных бедствий

ПРООН — Программа развития ООН

УКГВ ООН — Управление ООН по координации гуманитарных вопросов

УРУГВАЙСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ 1998 г. - в них члены ИНТОСАИ договорились «больше сосредотачивать стратегию аудита на областях и операциях, подверженных мошенничеству и коррупции, разрабатывая эффективные индикаторы высокой степени

риска, « и «активизировать обмен опытом в сфере борьбы с мошенничеством и коррупцией с другими ВОА».

ВПП - Всемирная продовольственная программа

Приложение 3 Глоссарий

(Настоящий глоссарий не повторяет термины, определенные в ISSAI 1003 «Глоссарий терминов ИНТОСАИ Руководство по проведению финансовой проверки»).

Помощь: Добровольная передача ресурсов из одной страны в другую.

Стратегия борьбы с мошенничеством и коррупцией: Описывает обязательство снижать риск потерь для организации, возникающих в результате мошенничества и коррупции.

Аудиторские процедуры: Методы, используемые аудитором при сборе аудиторских доказательств для обоснования заключений по аудиту. Примерами аудиторских процедур при финансовой проверке являются изучение активов в целях подтверждения их наличия и количества, сбор независимых подтверждений от внешних сторон и оценка средств внутреннего контроля. Аудиторские процедуры указываются в программе аудита.

Процесс аудита: Процесс аудита представляет собой обзор операционных механизмов организации, соответствующих действующим законам, правилам и стандартам. Аудитор совершает последовательный порядок шагов в изучении записей. Процесс аудита может варьироваться в зависимости от характера задания, его целей, типа желаемого аудиторского подтверждения. Процесс включает понимание среды, проведение аудиторских процедур и испытаний, оценку аудиторских результатов и доведение результатов до сведения заинтересованных сторон.

Двусторонняя помощь: Помощь, предоставляемая непосредственно донором стране-получателю помощи.

Сговор: Тайное соглашение между двумя или более лицами в целях обмана или мошенничества. Это один из наиболее трудных для раскрытия типов мошенничества.

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

Коррупция: Злоупотребление предоставленными полномочиями для личного обогащения. Коррупция обычно состоит из незаконных действий, которые раскрываются преимущественно посредством аудиторских проверок, расследований, скандалов или судебных преследований.

Средство сдерживания: Сдерживание мошенничества и коррупции – это упреждающее выявление и устранение факторов, являющихся причиной и допускающих возможность мошенничества и коррупции. Наглядная деятельность аудиторов может являться средством сдерживания для потенциальных правонарушителей, замешанных в мошенничестве и коррупции.

Помощь в целях развития: Официальное финансирование, осуществляемое с основной целью содействия экономическому развитию и процветанию развивающихся стран.

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

Помощь в связи со стихийным бедствием: Помощь, оказываемая людям, ставшим жертвами стихийного бедствия или конфликта, чтобы они имели возможность удовлетворить свои базовые потребности и права. Помощь может оказываться в целях финансирования мер готовности к стихийному бедствию или мероприятий, необходимость в которых возникает вследствие стихийного бедствия.

Экстренное управление: Систематический процесс использования административных решений, организационных, оперативных навыков и способностей в целях реализации политики, стратегий и способностей преодоления общества и сообществ с тем, чтобы смягчить воздействие опасных природных явлений и связанных с ними экологических и техногенных катастроф. Сюда входят все виды деятельности, в том числе структурные и неструктурные меры, позволяющие избежать (предотвращение) или ограничить (смягчение или обеспечение готовности) негативные последствия опасных явлений и восстановить жизнедеятельность (реабилитация и реконструкция)

Цикл экстренного управления: Показывает последовательность событий, связанных с организацией и управлением ресурсами и сферами ответственности при работе со всеми гуманитарными аспектами чрезвычайной ситуации в целях ослабления воздействия стихийного бедствия. Сюда входит фаза перед стихийным бедствием и фаза после стихийного бедствия, включая деятельность по ослаблению последствий, обеспечению готовности, реагирование на чрезвычайную ситуацию/смягчение последствий чрезвычайной ситуации, восстановление и реконструкция.

Риск стихийного бедствия: Потенциальные вызванные стихийным бедствием потери в человеческих жизнях, состоянии здоровья, средствах к существованию, имуществе и услугах, которые могут возникать для конкретного сообщества или общества в целом на протяжении конкретного будущего периода времени. **Снижение риска стихийного бедствия:** Концепция и практика снижения рисков стихийного бедствия посредством систематической работы по анализу факторов, вызывающих стихийное бедствие, и управлению ими, в том числе при помощи снижения подверженности опасностям, уменьшения уязвимости людей и имущества, разумного управления землей и окружающей средой и совершенствования готовности к неблагоприятным событиям.

Донор: Лицо, добровольно жертвующее деньги, товары или услуги.

Чрезвычайная ситуация: Серьезная ситуация или происшествие, которое случается неожиданно и требует немедленных действий.

Помощь в чрезвычайной ситуации: См. определение гуманитарной помощи.

Аварийная фаза: Фаза, наступающая сразу после стихийного бедствия. Охватывает реагирование на чрезвычайную ситуацию, действия по нормализации обстановки и первые восстановительные работы. Может длиться от нескольких дней до нескольких месяцев, в зависимости от характера стихийного бедствия и обстоятельств и типа стихийного бедствия.

Оказание помощи в чрезвычайной ситуации: Финансовая помощь, товары или услуги, предоставляемые людям и сообществам, понесшим потери в результате стихийного бедствия.

Реагирование на чрезвычайную ситуацию: Работа по ослаблению воздействия стихийного бедствия на население и окружающую среду.

Фактический контроль: Проводимый ВОА или другими законодательно назначаемыми внешними аудиторами аудит бухгалтерских записей, базовых операций и/или вопросов экономичности, эффективности и результативности использования помощи.

Расследование факта мошенничества: Процесс, выполняемый в целях определения того, имело ли место мошенничество, и сбора доказательств в случае, если мошенничество произошло.

Гуманитарная помощь: Гуманитарная помощь является помощью и деятельностью, предназначенной для спасения жизней, облегчения страданий и защиты человеческого достоинства во время и непосредственно после наступления чрезвычайной ситуации. Характерной чертой, отличающей ее от других форм зарубежной помощи и помощи в целях развития, является то, что она должна руководствоваться принципами гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости, а также должна носить кратковременный характер.

Индивидуальное реагирование на стихийное бедствие: Первичные действия, предпринимаемые немедленно теми, кто находится на территории, сразу после стихийного бедствия в целях обеспечения безопасности людей, включая спасение, оказание первой помощи и предоставление предметов первой необходимости.

Совместный аудит: Координированный аудит, в ходе которого принимаются совместные ключевые решения. Аудит проводится одной группой по проведению аудита, которая состоит из аудиторов, представляющих два или более автономных аудиторских органа, и которые обычно подготавливают единый аудиторский отчет для представления каждой соответствующей вышестоящей организации или законодательному органу.

Техногенная катастрофа: Катастрофа, которая вызвана опасностями, связанными с деятельностью человека, такими как небрежность или отказ системы.

Смягчение последствий: Уменьшение или ограничение неблагоприятного воздействия опасных явлений и связанных с ними стихийных бедствий.

Многосторонняя помощь: Помощь, предоставляемая через международную организацию, работающую в сфере развития (например, Всемирный банк, ПРООН), стране-получателю помощи.

Национальная система неподкупности: Совокупность всех институтов, законов и деятельности по пресечению коррупции.

Стихийное бедствие: Катастрофа, вызванная природными опасными явлениями, например, землетрясением, цунами, извержениями вулкана, наводнением, неурожаем и т.п.

Параллельный аудит: Координированный аудит, по которому принимается решение, предпринимается для проведения аналогичных аудиторских проверок с единой методологией и аудиторским подходом. Аудит проводится более или менее одновременно двумя или более автономными аудиторскими органами, но отдельными аудиторскими группами от каждого органа, которые обычно отчитываются только своим вышестоящим организациям или законодательному органу и только по вопросам в рамках их собственных аудиторских полномочий.

Готовность: Знания и возможности, выработанные правительствами, организациями, занимающиеся профессиональным реагированием и восстановлением, сообществами и отдельными людьми для того, чтобы эффективно предвидеть, реагировать и преодолеть воздействие вероятных, неминуемых или текущих опасных событий или условий.

Предотвращение: Целенаправленное избегание неблагоприятных воздействий опасных явлений и связанных с ними бедствий. **Фаза реконструкции:** Фаза, в течение которой население работает в целях полного возобновления услуг, а также принятие профилактических мер.

Восстановление: Восстановление и, по возможности, усовершенствование объектов, жизнедеятельности и условий жизни пострадавших от стихийного бедствия сообществ, включая работу по ослаблению факторов риска стихийного бедствия.

Красные флажки: Индикаторы или предупреждающие признаки мошенничества и коррупции.

Фаза восстановления: Восстановление базовых услуг и функций, которое начинается вскоре после наступления стихийного бедствия и продолжается до начала фазы реконструкции.

Реагирование: Оказание неотложных услуг и государственная помощь во время или сразу после стихийного бедствия в целях спасения жизней, ослабление воздействия на здоровье, обеспечение общественной безопасности и удовлетворения базовых потребностей жизнеобеспечения пострадавших людей.

Источники:

Настоящий глоссарий был составлен на основании следующих источников:

- ✓ *Терминологический справочник МСУОБ:*
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- ✓ *Глоссарий ОЭСР по статистическим терминам:* <http://stats.oecd.org/glossary>
- ✓ *Глоссарий ключевых терминов и понятий ОЭСР-DAC:*
http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1.00.html
- ✓ *Настольный глоссарий терминов МФБ (Международной федерации бухгалтеров):*
<http://www2.accaslobal.com/library/technical/auditins/intstandards/2473361>