

FORUMCIV.

***Справочник по борьбе
с коррупцией ForumCiv***

ВВЕДЕНИЕ

Основная задача

Основная задача справочника – обеспечить филиалам ForumCiv и партнерам-исполнителям теоретическое и техническое руководство, позволяющее повысить компетентность для эффективной поддержки действий, направленных на борьбу с коррупцией.

Справочник позволит улучшить осведомленность о ряде инструментов и мер для поддержки всех заинтересованных сторон в совместной работе по развитию и реализации принципов противодействия коррупции, тем самым снижая вероятность коррупции и лучше содействуя разработке и выполнению программ и проектов.

Справочник облегчает практическую реализацию двумя способами:

- Во-первых, он предлагает руководство и разъяснения, что такое коррупция, подкрепляя определение понятным примером, а также обозначает общие предупредительные действия.
- Во-вторых, справочник предлагает полезные пошаговые инструкции для выявления случаев коррупции и описывает, как действовать в случае подозрений.

Рациональная основа: Коррупция препятствует развитию

Эффективные действия по борьбе с коррупцией чрезвычайно важны для улучшения условий жизни людей, живущих в бедности. Всемирный банк назвал коррупцию одной из крупнейших преград для развития. Проблема коррупции существует во всем мире. Она более широко распространена в странах со слабыми структурами и учреждениями, где

у граждан меньше возможностей оказывать влияние на власть и где существуют недостаточное гражданское участие и прозрачность.

Международное сотрудничество в области развития может повлечь коррупцию, особенно при больших объемах денежной помощи и недостаточных механизмах контроля. Но сотрудничество в области развития также может быть использовано в качестве инструмента для борьбы с коррупцией. Этого можно достичь благодаря поддержке заинтересованных сторон, действующей правовой системы и повышению прозрачности.

Коррупция наиболее затрагивает незащищенных и бедных членов общества. Коррупция приводит к повышению стоимости жизни и ограниченному или отсутствующему доступу к важнейшим услугам. Это сокращает возможности разорвать круг бедности.

Основная идея справочника – укрепить работу ForumCiv, направленную на борьбу с коррупцией, с помощью предупредительных подходов и инструментов в рамках цикла проекта. Поэтому справочник построен вокруг вопроса: Что мы можем сделать для предотвращения коррупции? При этом долго не задерживаясь на описании всего ущерба, который может причинить коррупция. Таким образом Справочник помогает усилить потенциальные возможности в том, как организации гражданского общества выполняют свои проекты, и проанализировать роли, вклад и вызовы разных заинтересованных сторон.

Борьба с коррупцией и как она связана с созданием лучшего мира

Предотвращение коррупции, злоупотребления властью и нарушений

тесно связано с другими целями, которые ForumCiv стремится достичь. Мы убеждены, что демократические организации гораздо лучше способны противостоять коррупции, чем недемократические организации. Это обусловлено тем, что демократические структуры и культура включают в себя ключевые элементы распределения власти, прозрачность и подотчетность, которые усложняют злоупотребление властью. Сильные организации, для которых характерна осязаемая легитимность и уровень доверия, действуют как эффективные блюстители закона, а именно, они хорошо выполняют функцию наблюдения за теми, кто наделен политической и финансовой властью, концентрируя внимание на нарушениях и требуя подотчетности.

ForumCiv твердо верит в то, что, присоединяясь к демократическим организациям, люди начинают применять демократические ценности на практике, и это бесценно для развития демократии и общества в целом. Люди, которые активно участвовали в

организациях, где налажены демократическое принятие решений и подотчетность, могут применить свой опыт на практике, когда речь идет о прозрачности при составлении государственного бюджета и бюджета местных властей, или подотчетности политиков, которые хотят быть переизбраны.

Одним из наиболее ценных вкладов движения по оказанию помощи в области развития на пути к глобальному развитию является укрепление демократии. Чтобы сделать это возможным, мы должны серьезно относиться к работе по борьбе с коррупцией и понимать, что она значит намного больше, чем сохранение доверия наших инвесторов. Если эффективно функционирующий демократический процесс принятия решений внутри организации может научить принципам демократии ее членов, тогда функционирующая система подотчетности внутри организаций и проектов может воодушевить людей требовать подотчетности от лиц, принимающих решения на местном, региональном и государственном уровне.

**Поэтому справочник построен
вокруг вопроса:**

**Что мы можем сделать для
предотвращения коррупции?**

**При этом долго не задерживаясь
на описании всего ущерба,
который может причинить
коррупция.**

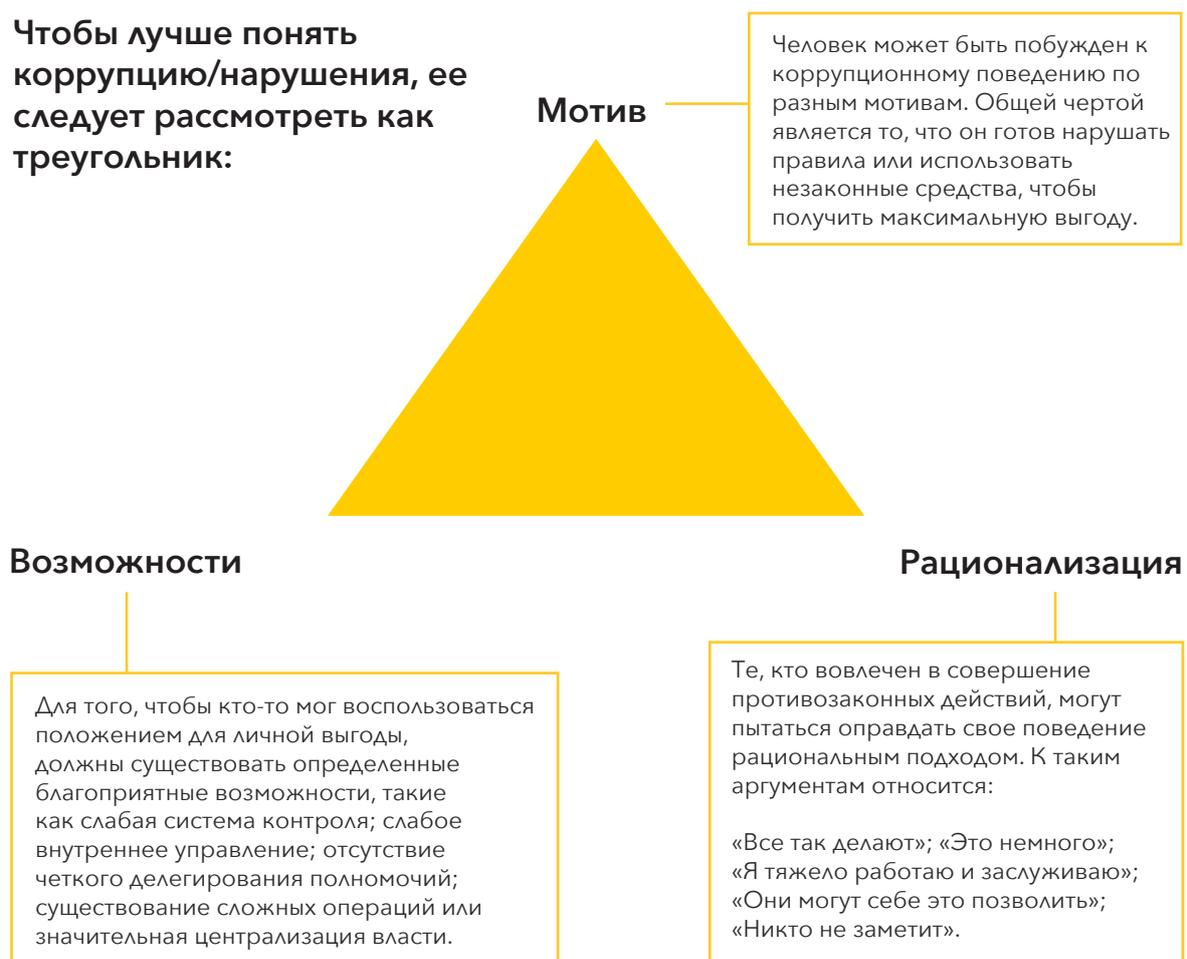
Что такое коррупция?

Не существует одного универсального определения коррупции, тем не менее ForumCiv определяет ее как злоупотребление доверием, властью или положением для получения незаслуженной выгоды лицом, организацией, компанией и т. д.

Коррупция может проявляться в финансовой и не финансовой форме и может включать различные типы поведения и нарушений. Помимо денег, существуют другие типы выгоды (положение, влияние, почтение). Определение включает такие проявления как предложение и получение взятки, включая взятки иностранным должностным лицам,

вымогательство, конфликт интересов, различные формы мошенничества (такие как подделка документов, фальсификация торговых марок, финансовые махинации, мошенничество при осуществлении закупок), взнос за упрощение формальностей, протекционизм, необъективность, жульничество, присвоение чужого, подлог, неоправданно расточительное использование ресурсов и nepotизм ("кумовство") в виде ненадлежащего использования служебного положения или должности с целью получения выгоды для родственников, друзей, товарищей или других партнеров.

Чтобы лучше понять коррупцию/нарушения, ее следует рассмотреть как треугольник:



Коррупцию/нарушения можно рассматривать как уравнение:

В отличие от вышеописанной модели, уравнение не заостряет внимание на индивидуальных мотивах и оправданиях, а больше на структурах, которые способствуют коррупции. Монополия – принятие решений, распределение ресурсов и информация находятся в руках одного или нескольких человек. Свобода действий означает отсутствие четких правил и процедур в отношении того, как


$$\begin{aligned} & \text{Коррупция} \\ & = \\ & \text{монополия} \\ & + \\ & \text{свобода} \\ & \text{действий} \\ & - \\ & \text{подотчетность} \end{aligned}$$

принимаются решения, или же несоблюдение существующих процедур. В результате процесс принятия решений оказывается нечетким и сложным для восприятия, в следствие чего труднее требовать подотчетности. При отсутствии подотчетности можно сделать вывод, что нарушения не будут обнаружены и не повлекут никаких последствий.

Примеры нарушений при сотрудничестве в области развития

Форма проявления коррупции или злоупотребления властью на практике обычно зависит от сектора. Поведение, которое типично для крупных компаний, не столь часто встречается в небольших организациях, и наоборот. Далее приведено несколько подробных примеров, как коррупция может выглядеть в области сотрудничества в сфере

развития. Примеры взяты из различных ситуаций: из курсов, в которых мы принимали участие, из вопросов и докладов, которые возникали при обсуждении борьбы с коррупцией с организациями-кандидатами, или из случаев, которые попали в поле нашего внимания каким-либо иным образом.

В рамках проекта используются деньги гранта, но в иной цели, чем было предусмотрено

Как пример, финансирование, предусмотренное для участия в семинаре, используется для оплаты стоимости путешествия, но в отчетах все равно указывается как плата за участие в семинаре. Чтобы обнаружить такой тип преступления, необходимо сравнить финансовый отчет с реально достигнутыми результатами. В некоторых случаях может потребоваться привлечение аудитора для выполнения сопоставления.

Взятничество и вымогательство

Такой тип поведения присутствует в различных секторах. В качестве примеров можно

назвать дополнительную плату за упрощение или ускорение бюрократических процедур, предложение денег полицейскому, чтобы избежать штрафа за небольшое нарушение правил дорожного движения, необоснованно ценные подарки от организации потенциального партнера или другой стороны, которая каким-либо образом хочет что-то получить от организации.

Приемлемый подарок или взятка?

Не существует общепринятой границы, которая обозначает различие между приемлемым подарком и взяткой. Цель взятки – изменить отношение получателя в той степени, чтобы повлиять на его действия. Стоимость символического формального подарка ни при каких обстоятельствах не должна превышать

300 шведских крон (без НДС) согласно установленному шведской налоговой службой (около 30 долларов США). Более подробная информация приведена по ссылке ниже: <https://www.skatteverket.se/foretag/skatteochavdrag/avdragforforetag/avdragslexikonforetag.4.3684199413c956649b550c8.html#gavor>

Использование денежных средств проекта для личной выгоды

Денежные средства проекта могут быть использованы для личной выгоды разными способами, например:

- Платежи получает человек, который отвечает за ведение учета, но он не выполняет свое обязательство по получению счета и не регистрирует доход, а вместо этого присваивает деньги.
- Человек берет деньги из бюджета проекта и скрывает снятие денег фальшивыми документами или фальшивым учетом.
- Платеж выполняется на основе фальшивого счета-фактуры, счета-фактуры, который, например, может быть выставлен поставщиком, находящимся в сговоре с человеком, выполняющим платеж.
- Финансовая поддержка запрашивается более чем у одного спонсора или инвестора на одни и те же расходы – так называемое двойное финансирование.
- Возвратные накладные, которые представляют собой форму возврата платежа, не вносятся в бухгалтерские отчеты, а используются для оплаты личных покупок.
- Билеты на самолет или другие вещи могут быть куплены от лица проекта, но использоваться индивидуумом.

Закупки

Закупки представляют собой процесс, который связан с особым риском коррупции. Некоторые примеры:

- Поставщики могут предлагать взятки персоналу проекта, чтобы их предложение выбрали среди других. Это означает, что в конечном итоге самое выгодное предложение не выбирают.
- Покупка товаров и услуг у друзей и родственников, игнорируя лучший вариант на основе объективных критериев (качество, цена и т. д.).
- Указание в счетах более высокой цены, чем было уплачено фактически.

Персонал и администрация

Приводим некоторые примеры коррупции, связанные с управлением персоналом и администрацией.

- Воровство оплаченного времени работы. Фальсификация табеля учета рабочего времени. Человек получает зарплату, которая эквивалентна полной ставке, но проводит на работе меньше часов, или получает зарплату другого работника, который тоже там работает.
- Набор персонала происходит на основе личных знакомств, родственных связей или взятки.
- Несуществующий персонал включается в платежную ведомость и его «зарплата» выплачивается кому-то другому.
- Люди используют доступные ресурсы, предназначенные для проекта, например, помещения, оборудование или транспорт для собственных нужд или для ведения собственной предпринимательской деятельности.
- Человек, который был в рабочей поездке в связи с проектом, запрашивает выплаты суточных за период, превышающий продолжительность поездки.

Злоупотребление властью

Важно помнить о том, что лицо может злоупотреблять своей должностью иными способами, помимо присвоения финансовых ресурсов или вещей. Приведем два примера:

- сексуальные отношения с лицами, которые чувствуют, что они находятся в подчиненном положении;
- выдавание себя за представителя организации (при этом не являясь им на самом деле) в ситуациях, которые обеспечивают статус или выгоду.

Почему сложно заводить разговор о проблеме коррупции?

Понимание коррупции и нарушений, а именно, почему они существуют и как они могут распространяться, является первым шагом к их выявлению и предотвращению. В то же время, зачастую наблюдается сопротивление попыткам преодолеть данные проблемы в организации. Такое сопротивление часто приводит к тому, что организация не предпринимает никаких конкретных действий, а останавливается лишь на том, что «все согласны, что коррупция – это плохо» и «у нас ее нет».

Далее перечислено несколько причин, почему бывает сложно завести разговор о проблеме коррупции:

- страх перед тем, что может обнаружиться;
- беспокойство о том, что такой разговор будет воспринят как прямое обвинение кого-либо и создаст неприязнь и конфликт;
- беспокойство о том, что логическое завершение нулевой терпимости намного усложнит ведение дел;
- беспокойство о том, что может пострадать репутация организации, проекта или личная репутация.

При существовании таких возражений важно помнить, что нанесенный коррупцией ущерб может быть намного серьезнее, чем возникновение некомфортной обстановки в связи с объявлением о проблеме во всеуслышание. Ввиду того, что злоупотребление властью тормозит демократическое развитие, которое мы стремимся поддерживать, усиливается важность включения этой проблемы в повестку дня до того, как что-то произойдет!

Предотвращение коррупции

Решительные и стратегические предупреждающие действия являются наиболее эффективным способом борьбы с коррупцией, даже если после этого потребуются проверки, чтобы подтвердить правильность действий.

Существует ряд факторов, которые создают благодатную почву и способствуют возникновению коррупции, злоупотреблению властью и нарушениям. Умение распознавать эти факторы является предварительным условием для выявления случаев коррупции и осуществления предупредительных мер.

Вор берет там, где плохо лежит, говорит пословица, поэтому важно не создавать для этого благоприятных условий. В большинстве случаев там, где проявляется коррупция, существуют значительные отклонения в вопросах прозрачности и подотчетности внутри организации, но также часто нарушение правил и творческий подход к решению проблем считается приемлемым или даже приветствуется в среде организации.

Факторы, которые способствуют коррупции

Далее описываются ключевые факторы, которые допускают проявление коррупции. Обычно они представляют собой важные потенциальные области для анализа в рамках предупредительных действий.

Единоличный способ принятия решений

Сосредоточение власти в руках одного или нескольких человек является распространенным фактором в случаях коррупции. Существует особый риск, когда ряд ключевых функций управляется одним и тем же человеком, например, право заключать

договоры, распоряжаться деньгами от лица организации и одновременно отчитываться перед финансирующими организациями.

Поэтому ForumCiv требует, чтобы подающие заявки организации соблюдали ряд критериев; например, два подписывающих лица, два контактных лица и наличие основных демократических структур внутри организации.

Недостатки в подотчетности

Два наиболее важных инструмента подотчетности в организациях гражданского общества – участие членом в процессе принятия решений и независимый финансовый аудит. Организации необходимы активные члены и эффективно функционирующая демократическая структура, чтобы реализовать меры на практике и предотвратить коррупцию. Существует огромная разница между пассивным утверждением решений, предложенных советом/председателем, и активным участием в принятии решений. Внесение предложения об освобождении прекращающего исполнение своих полномочий совета на ежегодном собрании требует, чтобы остальные участники собрания имели полную информацию о достигнутом советом в течение года, а также должно существовать обоснование, что совет действовал в соответствии с законом, правилами, политиками и ранее принятыми решениями.

В рамках проектов помощи в целях развития работающие над проектом также должны отчитываться перед целевой группой (пользователями). Поскольку предполагается, что пользователи получают определенную отдачу от проекта, они также имеют право знать, что все было сделано согласно предписаниям. В случаях, когда пользователи проекта не являются членами ассоциации, особенно важно, чтобы на месте существовала структура, которая позволяла

бы им получать информацию и высказывать мнение в отношении решений, принимаемых в рамках проекта. Необходима известная всем процедура, позволяющая пользователям требовать подотчетность, а также узнавать, где и кем были приняты решения и какой следовал результат. Нередки случаи, когда существенная часть документации проекта не доступна на языке, который понятен пользователям. Несомненно, это усложняет обеспечение эффективной подотчетности.

Слабая прозрачность внутри организации

Этот фактор тесно связан с предыдущим пунктом. Невозможно обеспечить подотчетность в случае слабой прозрачности или ее отсутствия. Слабая прозрачность внутри организации может быть связана с рядом проблем. Проектная и организационная документация может находиться в разных местах или быть не доступной тем, кому она нужна. В протоколах собраний может быть указана не вся информация, они могут быть не согласованы или не доступны членам, команде проекта или пользователям. Возможно отсутствие ясности о том, кто отвечает за принятие определенных типов решений или когда это происходит (отсутствует назначение или полномочие). Один человек совмещает несколько обязанностей и не понятно, когда оно выступает в определенной роли.

Отсутствие прозрачности в управлении денежными средствами

Это происходит в случае несовершенных или несовременных процедур бухгалтерского учета, при обращении с большими суммами наличных или формально несогласованном обращении с денежными средствами. Иногда ситуация на месте может требовать привлечения значительной дополнительной рабочей силы, чтобы соблюдать строгую дисциплину в отношении денежных средств. Тем не менее,

необходимо понимать, что каждый раз, когда действия с деньгами выходят за рамки предписанных положений, увеличивается риск, что деньги уйдут не по назначению.

Отсутствие системы контроля

Важно иметь в наличии рациональные и понятные процедуры в отношении обращения с деньгами, подписания документов, организации найма сотрудников и закупок в организации. Не менее важно обеспечить соблюдение таких процедур. Управление рисками в соответствии с моделью Комитета спонсорских организаций (COSO), которую использует ForumCiv, подчеркивает важность продуманной системы внутреннего контроля в организации. В нее входят нормативные документы, политики, система принятия решений и т. д., которые сопровождаются рядом проверок, как регулярных (например, промежуточные отчеты), так и точечных.

Терпимое отношение к коррумпированному поведению

Если существует определенный уровень одобрения в отношении к нарушению правил и законов внутри организации или проекта, тогда существенно увеличивается риск возникновения коррупции в более крупных масштабах. Иногда граница между нарушениями и творческим решением проблем едва заметна. В организации могут слагать истории о том, как ловко кто-то поступил, проходя военный контрольно-пропускной пункт, или, возможно, может считаться абсолютно нормальным обмениваться с другими спонсорами в регионе советами, как обойти сложные правовые процедуры (возобновление визы, открытие банковского счета, регистрация организаций, аренда офисов и т. д.). Если использование личных контактов и «плюшек» в определенных сферах внутри организации считается приемлемым, тогда чрезвычайно сложно выполнять профессиональные действия и заслуживающие

доверия инициативы по борьбе с коррупцией в других сферах. Здесь очень важно помнить, что явление коррупции включает в себя намного больше, чем взяточничество, и мы обязаны предотвращать и не допускать такое злоупотребление властью в гораздо более широком смысле.

Отсутствие санкций в случае коррупции

Если внутри организации были совершены

нарушения, но за этим не последовало никаких действий со стороны организации, тогда это будет восприниматься как сигнал, что так поступать вполне приемлемо. Поэтому в любых ситуациях очень важно абсолютно четко дать понять, что организация не потерпит коррупцию и злоупотребление властью, а также обговорить, что повлекут за собой такие действия. Не обязательно разрывать партнерские отношения или заявлять в полицию, но важно отметить серьезность отношения к этому вопросу.

Предупредительные меры

Предупредительные меры можно ориентировочно разделить на четыре этапа:

- Принять позицию
- Пересмотреть средства и методы контроля организации
- Выполнить оценку рисков
- Составить план действий и последующих мероприятий

Принять позицию

Первый этап мер по борьбе с коррупцией – принять четкую позицию. Это означает, что организация должна обсудить вопрос, проявить твердость и донести до окружающих позицию организации. Недостаточно просто отметить вскользь, что организация против коррупции – большинство с этим согласится. Сложности возникают, когда, с одной стороны, в организации обсуждается понимание коррупции (и с какими рамками необходимо считаться), и, с другой стороны, в то же время рассматривается риск коррупции в отношении самой организации или проекта.

Помните, что:

- О позиции организации в отношении коррупции необходимо известить новых сотрудников, выбранных представителей и партнеров.
- Любой директивный документ, в котором подчеркивается позиция организации в отношении коррупции, должен устанавливать ответственное лицо за обеспечение соблюдения и последовательного выполнения директив.
- Обсудите проблему коррупции со своими партнерами по сотрудничеству. Обсудите, что вы и ваши партнеры по сотрудничеству считаете приемлемым и неприемлемым поведением, какие риски вы видите в проекте и какие последствия влечет за собой неприемлемое поведение.
- Обсудите базовые ценности предприятия; включите понятия «честности» и «добропорядочности» и объясните, как вы их понимаете.

- В соглашениях с партнерами четко обозначайте относящиеся правила и то, какие последствия влечет за собой нарушение этих правил. В соглашении также должно быть установлено, что каждая сторона должна информировать всех заинтересованных сторон проекта о содержании договора и обеспечивать информированность всех, кто должен быть знаком с его содержанием.
- Контролируйте выполнение принципов на регулярной основе – разделяем ли мы эти ценности? Понимаем ли мы, что это влечет за собой? Работаем ли мы в соответствии с принципами?

Пересмотр средств и методов контроля организации

Средства и методы контроля организации можно считать основой действий по борьбе с коррупцией. Средства и методы контроля организации включают ряд элементов, в том числе следующие:

- Видение, ценности, стратегии и цели
- Структура принятия решений, роли и ответственность
- Модель управления (т. е. как принимаются оперативные решения)
- Регулирующие документы для ключевых областей деятельности
- Обучение и развитие навыков

Личные обстоятельства и ценности, которые могут подтолкнуть к проявлению коррумпированного поведения, и среда, в рамках которой ведется деятельность, являются двумя ключевыми элементами сложной проблемы, тем не менее структура и культура внутри организации (или проекта/программы) тоже играют чрезвычайно важную роль. У нас есть прекрасная возможность повлиять на поведение людей!

Распространенная проблема внутри организаций – процесс принятия решений главным образом происходит без соблюдения

формальностей или контролируется небольшим количеством людей. Кроме того, часто людям поручают выполнение должностных функций, которые предполагают существенную ответственность за контроль, но при этом им не совсем понятно, что это подразумевает. Для представителей компании с правом подписи и управляющих финансами особенно важно полностью понимать значимость их позиции, при этом они должны обладать достаточным уровнем навыков для надлежащего исполнения своих обязанностей.

Помимо общих регулирующих документов мы рекомендуем учредить документально установленный порядок для процессов, где возможно проявление злоупотребления властью, например, закупки и наем персонала. Пересмотрите свои установленные процедуры, подумайте, можно ли их считать справедливыми и юридически надежными. Если нет, обратитесь за помощью, чтобы учредить процедуры, которые удовлетворяют относящимся требованиям. Также необходимо выяснить, какие правила и законы, относящиеся к закупкам, действуют в стране реализации проекта. Они могут быть намного строже тех, которые действуют в Швеции!

Недостаточно просто сложить эти принципы и руководящие документы в папки и поставить куда-то на полку. Если эти документы могут оказывать какое-либо влияние, тогда каждый должен знать о них и понимать их значение (ознакомление новых сотрудников, предоставление доступа новым членам и т. д.), должно быть понятно, кто отвечает за их соблюдение, также они требуют регулярного контроля исполнения. Принципов и установленных процедур не должно быть больше, чем вы способны выполнить. Помните о том, что у персонала, членов и пользователей должна быть возможность следить за тем, насколько успешно организация придерживается своих обязательств. Обеспечьте доступность новейшей редакции оперативного плана и бюджета в нескольких

местах, а также перевод документов на несколько языков. Если организации удастся успешно донести свою цель справиться с проблемой злоупотребления власти, предоставляя лицам, вовлеченным в организацию/проект, возможность различными способами сравнить

ситуацию на месте с регулируемыми документами и принципами, тогда с большой вероятностью нарушения будут обнаружены до того, как последствия станут слишком разрушительными.

Также следует активно работать для получения поддержки видения и целей организации. Лояльные и преданные сотрудники менее склонны проявлять коррумпированное поведение. Примечание! Нарушения иногда могут возникнуть даже из лучших намерений пользователей проекта, но это не делает нарушения или невыполнение договора менее серьезными.

Выполнение оценки рисков

Выполните оценку организации/проекта, которая позволит выявить любые факторы риска. Это важная мера для предотвращения коррупции. Риски могут присутствовать в фактическом управлении проектом, внутри местных организаций в отношениях между шведской организацией и местной организацией, внутри шведской организации или в среде, в которой предусмотрено выполнение проекта.

Выполните оценку рисков проекта и выявите любые возможные слабые стороны. Изучите риски как в самом проекте, так и в среде его реализации. Рассмотрите характерные для страны/региона переменчивые факторы, в том числе часто встречающиеся формы проявления коррупции в конкретном обществе, существующие структуры и известные недостатки структур. Часто бывает, что такой вид исследования уже проводился раньше, поэтому используйте выводы, которые уже были сделаны другими. Используйте перечень факторов риска, приведенный в этом

руководстве, в качестве контрольного списка! Оценка рисков должна выполняться совместно шведской организацией и партнерской организацией, поскольку существуют разные подходы и солидарная ответственность за управление рисками. Начните с составления всеобъемлющего списка возможных рисков. Рассмотрите каждый из них отдельно, оцените серьезность и вероятность возникновения каждого. Определите наиболее серьезные риски и займитесь ими в первую очередь. К оценке рисков следует возвращаться и проводить ее снова как минимум раз в год.

Обсуждение риска возникновения нарушений повышает сознательность и способствует развитию систем, направленных на снижение этих рисков. Выявление участков, где возможны наибольшие риски (или где находятся самые слабые стороны организации), позволяет сосредоточить инициативы контроля и наблюдения на этих областях. Это означает, что инициативы контроля должны быть индивидуальными для каждого проекта, в зависимости от выводов в рамках оценки рисков.

Например, оценка рисков дает возможность получить ответы на следующие вопросы:

- Какие события могут препятствовать достижению целей проекта?
- Принимаются ли ключевые решения в демократической и прозрачной манере?
- Можно ли убедиться в том, что решения выполняются?
- Есть ли у нас достаточно продуманные процедуры для управления финансами/ отчетности?
- Все ли лица, участвующие в обращении с деньгами, имеют соответствующую подготовку для выполнения своей работы?
- Какие инициативы контроля у нас имеются? Достаточно ли их?
- Есть ли у нас четкие руководящие принципы в отношении снабжения, найма персонала, закупок?
- Какой уровень коррупции существует в обществе, где действует проект? Как он может повлиять на проект?
- В каких ситуациях может быть сложно действовать согласно предписанному?

План действий и контроль исполнения

Инициативы по борьбе с коррупцией, организационный отчет или оценка рисков в итоге позволяют наметить определенный план действий – что мы хотим улучшить внутри организации или проекта. Удостоверьтесь в том, что вам полностью понятно, кто несет ответственность за выполнение любых изменений. Помните, что определенные виды изменений требуют времени, в частности, формирование культуры, где люди могут выражать свои подозрения о нарушениях.

Необходимо тщательно следовать принципам борьбы с коррупцией и плану действий, разработанным в ходе оценки рисков. Целесообразно проверять выполнение принципов на ежегодной основе. Проверять выполнение плана действия следует раз в полгода, полную оценку рисков следует вновь проводить через год. В это же время можно проверять выполнение запланированных мер.

В чем заключаются преграды?

Одна из причин, почему бывает сложно начать эффективные предупредительные инициативы, связана с тем, что именно те, кто имеет возможность проявить инициативу, в результате больше всех теряют. Часто в организации с сильно централизованной структурой управления нижестоящим в иерархии лицам может быть сложно задавать неудобные вопросы. В этом может помочь тот факт, что ForumCiv теперь требует оценку

риска и управление рисками, особенно в отношении риска коррупции, то есть каждая отдельная организация не может сама решать, станет ли она их выполнять!

Еще одна причина, почему бывает сложно начать рациональные предупредительные инициативы, – укоренившееся среди людей мнение, что коррупция включает в себя взяточничество. Чрезвычайно важно исследовать свои действия и операции, используя более развернутое определение коррупции/нарушений и, в частности, рассмотреть риск злоупотребления властью. Злоупотребление властью может быть связано с получением или предложением взятки, но с тем же успехом это могут быть запрещенные способы выполнения операций, использование автомобиля для проекта в личных целях, исключение кого-то, кто находится в зависимом положении в рамках проекта.

Не существует одного способа предотвращения коррупции, который был бы эффективен во всех ситуациях. Как было сказано ранее, инициативы, направленные на борьбу с коррупцией, сводятся к получению нескольких действенных компонентов. Необходимо совершенствовать структуры управления и контроля организации; требуется укреплять структуры и культуру подотчетности, однако столь же важно работать с отношением и ценностями людей. Эту работу невозможно сделать один раз и потом забыть о ней; необходимо постоянное внимание организации к этому вопросу.

Выявление случаев коррупции

В предыдущей главе мы постарались выяснить, что такое коррупция, и рассмотрели факторы, которые увеличивают риск коррупции. В этой главе мы сосредоточим внимание на ряде предупреждающих сигналов, а также на том, как создать среду, в которой легко обнаружить и остановить коррупцию.

Доступна статистика нарушений в Швеции, которая показывает, как обнаруживаются случаи. Пройдите по ссылке ниже, чтобы ознакомиться с отчетом Шведского агентства международного развития и сотрудничества (Sida) по коррупции за 2020 год: [sida.se](https://www.sida.se)

Из него можно сделать вывод, что различные виды расследований и контроля позволили

обнаружить примерно половину случаев, тем не менее анонимные сообщения или жалобы клиентов и поставщиков также образуют значительную долю. Также понятно, что необходимо работать в двух направлениях: внедрение достаточно эффективных процедур контроля на месте, как внешнего, так и наружного, и создание среды, в которой существует возможность сообщать о предосудительных действиях и это приветствуется. Добиться второго намного сложнее, чем может показаться. Организация может работать в нескольких различных направлениях, чтобы способствовать формированию среды, в которой возможно обнаружить нарушения. Например, можно использовать следующие подходы.

Объясните, что для организации важна борьба со злоупотреблением властью

Важно это подчеркивать и демонстрировать на практике. Это можно сделать, например, обсуждая проблему нарушений на регулярной основе. Один из способов – проанализировать работу организации в течение последних шести месяцев, ответив на следующие вопросы: совершались ли какие-либо действия, которые мы считаем в некоторой мере подозрительными? Оказывались ли мы в ситуации, когда было сложно решить, что считается приемлемым, а что нет? Обсуждение коррупции, пока ситуация не стала критической, помогает создать ощущение, что это нормально говорить о таких проблемах внутри организации. Если руководство подсознательно избегает обсуждения проблемных вопросов и говорит, что «внутри организации нет никакого злоупотребления властью», тогда оно подает сигнал, что разговор о злоупотреблении, если оно произойдет, не будет встречен с одобрением.

Сохранение действенных средств и методов контроля

Убедитесь, что регулирующие документы организации и проекта четко прописаны и предлагают реальное руководство. Обеспечьте, чтобы процесс принятия решений был прозрачным и понятным и чтобы каждый был осведомлен о том, как принимаются решения. Поощряйте коллективное принятие решений, или обеспечьте отчет и отчетность лиц, принимающих решения индивидуально, в отношении принятых ими решений, и контроль выполнения решений. Поощряйте внутри организации/проекта среду, в которой люди могут свободно выражать свое мнение и задавать руководителям вопросы, даже если они неудобные. В такой среде сложнее злоупотреблять властью. Не забудьте включить пользователей проекта в процесс отчетности. О выполненных действиях, достигнутых результатах и возникших вопросах должны знать не только инвесторы: пользователи и члены также вправе вносить вклад в процесс

подготовки отчетов и иметь возможность ознакомиться с итоговыми отчетами и оценками.

Прозрачность должна быть вашим основополагающим принципом

Не стоит недооценивать периодический контроль, которому могут поспособствовать те лица, которые каким-либо образом участвуют в процессах организации! Члены, персонал и пользователи ощущают наибольший положительный эффект от хорошо налаженной работы организации, и их вклад не оценим. Для того, чтобы различные заинтересованные стороны могли стоять на страже порядка, им необходимо обеспечить свободный доступ к информации о целях, видении и деятельности организации. Это означает, что должен быть обеспечен доступ к правилам и директивным документам, а также планам действий и бюджету. Вышеперечисленные документы должны быть доступны в актуальной редакции, содержать подписи (где необходимо) и иметь перевод на другие языки (чтобы они были фактически доступны членам и пользователям). Документы можно держать в папке или на веб-сайте, где они будут доступны каждому, или на информационной доске в помещениях организации или похожем месте.

Не следует полагаться только на аудит

Как правило, все гранты, предоставленные ForumCiv партнерам должны регулярно проверяться внешним квалифицированным бухгалтером; в некоторых случаях возможно установить альтернативные механизмы проверки использования фондов. Это чрезвычайно важный аспект финансового контроля организации; однако, также необходимо понимать, что аудиторское заключение без оговорок не обязательно означает отсутствие нарушений. Совершающие нарушения лица часто умеют скрывать свои действия различными способами – использовать подделанные счета,

счета-фактуры, таблицы учета времени или отчеты о деятельности. В рамках стандартного аудита их не всегда удастся обнаружить. Также важно помнить, что задача аудитора – подтвердить, что финансовые отчеты обеспечивают истинную и честную картину работы организации в проекте, выполнив выборочные проверки. В их обязанности не входит систематический поиск (признаков) нарушений, которые были совершены.

Поддерживайте открытые каналы для сообщения о подозрениях

Политику по борьбе с коррупцией будет полезно дополнить планом действий или инструкцией, как поднимать вопрос подозрений и расследования. На них удобно ссылаться, поскольку часто возникают неудобные ситуации, когда кого-то в организации или проекте подозревают в совершении нарушений. Также важно, чтобы члены, персонал, пользователи или люди вне организации знали, куда им обращаться. В ForumCiv этим органом является совет, который отвечает за рассмотрение подозрений, начало расследований и защиту неприкосновенности вовлеченных лиц до выяснения ситуации. Это относится как к лицу, которого обвиняют в совершении нарушения, так и к лицу, которое открыто или анонимно высказало свои подозрения. Как правило, ко всем подозреваемым лицам должны относиться одинаково, независимо от их статуса. Основная задача совета состоит не в оценке правдивости подозрений, а в начале расследования, которое поможет пролить свет на произошедшее. Далее приведена информация о расследованиях.

Защита того, кто начинает говорить о проблеме

Людей, которые разными способами стараются привлечь внимание к подозрительным случаям коррупции или злоупотреблению властью, часто называют информаторами. Поднимать

тревогу (быть информатором) в рамках действий по борьбе с коррупцией очень важно, но это неблагодарная задача. Организации, учреждения и компании часто забывают о необходимости защитить информаторов, и зачастую они сталкиваются с увольнением или травлей со стороны руководителей или коллег. Даже если информатор действует из глубокой лояльности к целям и ценностям организации, его действия часто расцениваются как очень нелояльные. Информатора могут обвинить в начале преследования, направленного на коллег, включая личные расправы или намерения разрушить репутацию и работу организации. Важно осознавать это, равно как и то, почему коррумпированные действия могут продолжать совершаться так долго и никто не может положить им конец.

Часто лицо, которое подозревается в коррупции, занимает высокое положение в организации, располагает высоким статусом и доверием, поэтому подозрения воспринимаются как что-то нелепое или невозможное. В таких случаях важно, чтобы руководство или совет,

к которому обратился информатор, проявило ощутимую объективность, сохранило здравое суждение и не бросалось сразу защищать того, кого обвинили. Дискредитация, игнорирование или наказание человека, высказавшего подозрения, зачастую ведет к катастрофическим последствиям для этого человека, но в то же время оказывает разрушительный эффект на продолженные усилия организации по борьбе с коррупцией и нарушениями. Другие сотрудники, члены или заинтересованные лица зафиксировывают происходящее и в будущем будут еще меньше склонны говорить о нарушениях.

Важно уделить время внутри организации на обсуждение положения с коррупцией, какие сигналы посылаются и как действовать, если что-то окажется в поле вашего внимания. Организация будет подготовлена, если заранее объяснить, что все подозрения будут расследованы должным образом, при этом необходимо просто принять тот факт, что подозрения в коррупции всегда будут неприятны для всех задействованных лиц.

Предупреждающие сигналы коррупции:

- Все решения принимает один человек или несколько человек.
- Сложно получить доступ к точной информации об организации, большое количество информации классифицируется как информация с ограниченным доступом и она не выдается тем, кому следовало бы иметь к ней доступ.
- Отсутствие открытости. Сложно получить ответы на вопросы, полученные ответы расплывчатые или уклончивые.
- Все задачи, связанные с обращением с деньгами, выполняются одним или несколькими людьми.
- Финансовый руководитель не имеет квалификации для выполнения своей работы.
- Требуемые к подаче отчеты предоставляются с опозданием или в неясном виде.
- Бюджет проекта размыт, содержит поправки или его сложно связать с планируемыми действиями.
- Получение полномочий часто сопряжено с известным стрессом. Если человек всегда спешит, тогда на практике лицо, имеющее полномочия, не может осуществить контроль.
- Люди нанимаются на работу в проекте без объявления вакансии или предоставления четкого описания должности и обязанностей.
- Анонимные намеки или слухи о нарушениях.

Как действовать в случае подозрений

Руководящий принцип ForumCiv в случае коррупции – никогда не принимать, всегда действовать, всегда информировать. Это означает, что никогда нельзя игнорировать подозрения о нарушениях и что коммуникация с партнерами и спонсорами о возникших подозрениях должна быть прозрачной и ясной.

Если вы заметили предупреждающие сигналы в связи с нарушениями, тогда важно задавать вопросы, стараться разобраться в том, что кажется подозрительным.

Вам не обязательно обозначать одного или нескольких человек, которые могут быть задействованы; самого факта подозрительных событий достаточно, чтобы мотивировать начало расследования. Хорошо начать независимое расследование, проводимое кем-то за пределами организации. Назначая кого-либо выполнить расследование, важно четко определить задачу.

Начать можно с аудиторских фирм, которые могут назначить кого-то из сотрудников для выполнения такого рода оценки, но важно пояснить, что это особое поручение, а не аудит. Если кто-то за пределами организации был назначен для выполнения расследования инцидента, удостоверьтесь, что этому человеку понятна природа назначения и подчеркните, что итоговый отчет должен содержать заключение, чтобы не возникало сомнений в том, что удалось выяснить в ходе расследования. Если были совершены нарушения, требуется предпринять действия. К ним относится возвращение любых потерянных денег, разрыв партнерских отношений, сообщение об ответственном лице в полицию.

Если вы хотите продолжать партнерские отношения, несмотря на проблемы, тогда вы должны потребовать, чтобы изменения были

выполнены до продолжения партнерских отношений, и внедрить новые точки проверки, чтобы сократить риск повторения проблемных ситуаций.

Если проблемы возникают и организация обещает улучшить ситуацию, тогда важно разработать план действий с четкими сроками и подробно установить, кто и за что отвечает. Для обеспечения законности план должен содержать подписи должностных лиц каждой организации. Также чрезвычайно важно регулярно проверять выполнение плана действий и воздержаться от следующих выплат до выполнения изменений.

Иногда нарушения могут возникнуть, даже когда организация считает, что у нее есть эффективная система и процедуры контроля, но в случае отклонений необходимо быть самокритичными и подумать о том, как улучшить или пересмотреть систему, чтобы уменьшить риск повторения случаев. Смотрите раздел о предупреждающих сигналах и инициативах по борьбе с коррупцией, например, на чем следует сосредоточить внимание для достижения улучшений.

В чем заключается цель расследования? Выяснить, кто и что сделал, выяснить, какая сумма денег пропала, выяснить, как именно был нарушен договор, выяснить, как совершилось нарушение, или выяснить, какие недостатки присутствуют в структуре управления и контроля организации? Недостаточно просто сказать, что расследование проводится для того, чтобы «узнать, что произошло». Назначение должно иметь четкую задачу для достижения результата.

Приложение I: Перечень ссылок

Пожалуйста, ознакомьтесь с политикой ForumCiv в отношении борьбы с коррупцией (доступно на www.forumciv.org), чтобы узнать больше об обязательствах Шведской организации в отношении коррупции. Пройдя по следующим ссылкам, вы получите дополнительную информацию и практические советы.

<https://humentum.org/resources/fraud-guidance-policy-template/www.u4.no>

<https://www.transparency.org/en/toolkits>

<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

<https://www.sida.se/sa-fungerar-bistandet/kontroll-av-bistandet/arbeta-mot-korruption>

Приложение II: грантовая поддержка ForumCiv

Как действовать в случае подозрений в отношении грантов, которые предоставляются ForumCiv или другими организационными спонсорами или через них

Посредством грантового соглашения с ForumCiv, партнерская организация обязуется информировать ForumCiv в случае подозрений в коррупции в связи с проектом. Партнерская организация также должна информировать ForumCiv о шагах, предпринятых для расследования подозрительных случаев, и мерах, которые будут предприняты, если подозрения подтвердятся. Свяжитесь с представителем ForumCiv и согласуйте, как будет происходить непрерывное информирование ForumCiv о продвижении дела. Отчеты должны быть поданы в письменной форме. ForumCiv в свою очередь обязан сообщать спонсорам о всех известных случаях коррупции.

Помните, что формулировку соглашения между ForumCiv и партнерской организацией также можно найти в шаблоне договоров между партнерской организацией и партнерами на последующих этапах. Это означает, что те же правила относятся к местному партнеру в отношении обязательства информировать о случаях коррупции и документировать их.

Согласно договору с ForumCiv, партнерская организация обязана провести расследование и, при необходимости, обратиться в судебные органы против лица или лиц, которые обоснованно подозреваются в коррупции или иной неприемлемой форме выгоды. Если в рамках расследования подтверждается подозрение в совершении преступления, организация должна предпринять установленные законом действия. Если организация не обращается в судебные органы, необходимо предоставить четкое объяснение в отчете для ForumCiv, почему было принято такое решение, и подробно описать, какие другие меры были приняты.