



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

**Сто семьдесят третья сессия**

**Рим, 12–16 ноября 2018 года**

**Осуществление рекомендаций доклада Объединенной инспекционной группы (ОИГ) о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Лорану Тома (Mr Laurent Thomas)  
первому заместителю Генерального директора (Операции)  
Тел.: +3906 5705 5042**

*Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org).*



### РЕЗЮМЕ

- Вниманию Финансового комитета представляется обновленная информация об осуществлении двух невыполненных рекомендаций доклада ОИГ за 2016 год (JIU/REP/2016/4) *о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций*:

- 1) общеорганизационная стратегия и план действий по борьбе с мошенничеством, представленные в октябре 2018 года, легли в основу "дорожной карты" по совершенствованию общеорганизационной системы управления рисками мошенничества в среднесрочной перспективе с уделением особого внимания воспитанию культуры борьбы с мошенничеством и повышению эффективности управленческого контроля (рекомендация 6).

Результаты достижения поставленных целей будут рассматриваться на двухгодичной основе, в то время как ход осуществления конкретных мероприятий будет рассматриваться ежеквартально. Соответствующие изменения в области предотвращения мошенничества будут отражаться в Заявлении по вопросам внутреннего контроля (ЗВК).

- 2) Одним из принципиальных вопросов для ФАО является внедрение возможности направления дел о мошенничестве в национальные правоохранительные органы по результатам должного анализа и оценки каждого случая мошенничества (рекомендация 14).

### УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается принять к сведению информацию, представленную в настоящем документе.

#### Проект рекомендации

- **Финансовый комитет принимает к сведению достигнутые Организацией результаты выполнения обязательств по осуществлению двух оставшихся невыполненными рекомендаций ОИГ, содержащиеся в докладе JIU/REP/2016/4 "Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций".**
- **Финансовый комитет призывает Секретариат своевременно осуществлять мероприятия, предусмотренные Стратегией борьбы с мошенничеством и связанным с ней Планом действий, и ожидает, что дополнительная информация об осуществлении мер по развитию системы предотвращения мошенничества будет отражена в Заявлении по вопросам внутреннего контроля (ЗВК) за 2018 год.**

## Введение

1. В 2016 году Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций (ОИГ) представила обзорный доклад о положении дел с предупреждением и выявлением мошенничества и борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций (доклад JIU/REP/2016/4<sup>1</sup>). ФАО на 158-й сессии Совета в декабре 2017 года отчиталась о выполнении Организацией всех рекомендаций доклада, за исключением двух, и обязались представить Финансовому комитету на его сессии в ноябре 2018 года доклад о выполнении оставшейся рекомендации 6 о разработке комплексной Стратегии и Плана действий по борьбе с мошенничеством, а также рекомендации 14 о процедуре передачи дел о мошенничестве в национальные правоохранительные органы (см. врезку 1).

### ***Врезка 1 - JIU/REP/2016/4: Невыполненные ФАО рекомендации***

1. Рекомендация 6 (пункт 123): "Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать адаптированные к потребностям каждой организации всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях претворения в жизнь их соответствующих программ противодействия мошенничеству. Такие стратегии борьбы с мошенничеством должны основываться на общеорганизационной оценке рисков, связанных с мошенничеством, в каждой организации и являться неотъемлемым компонентом общих стратегий управления организациями и комплекса оперативных задач. На цели практической реализации этих стратегий и планов действий следует выделять ресурсы в таком объеме, который был бы соразмерен степени риска мошенничества".
2. Рекомендация 14 (пункт 329): "Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по согласованию с Управлением по правовым вопросам (УПВ) Организации Объединенных Наций и их соответствующими юридическими подразделениями следует обеспечить совершенствование регламентов и процедур, регулирующих передачу дел о мошенничестве (и прочих служебных нарушениях) в национальные правоохранительные органы и суды для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства и возвращения активов, а также добиваться того, чтобы такая передача осуществлялась своевременно и эффективно".

## Система контроля в ФАО

2. ФАО принимает все меры, для того чтобы ее ресурсы использовались исключительно по назначению, а ее деятельность была надлежащим образом защищена от мошенничества и других проявлений коррупции. Организация утвердила всеобъемлющую Политику борьбы с мошенничеством и другими видами коррупции<sup>2</sup> ("Политика"), в соответствии с которой любые преднамеренные нарушения со стороны сотрудников ФАО и лиц, действующих на основании договоров с ФАО<sup>3</sup>, считаются абсолютно недопустимыми. Действие данной Политики

<sup>1</sup> [https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu\\_rep\\_2016\\_4\\_russian.pdf](https://www.unjui.org/sites/www.unjui.org/files/jiu_rep_2016_4_russian.pdf)

<sup>2</sup> Политика борьбы с мошенничеством и другими проявлениями коррупции 2015 года (АС 2015/08) была разработана на основе предыдущих версий этой Политики от 2004 (АС 2004/09) и 2007 (АС 2007/11) годов, что служит подтверждением неизменной готовности Организации бороться с мошенничеством и другими проявлениями коррупции.

<sup>3</sup> Партнеры по осуществлению, поставщики и другие третьи стороны. Далее именуемые подрядчики.

распространяется на все виды деятельности Организации (административную, техническую и оперативную) во всех местах службы.

3. В ФАО вопросы надзора за рисками мошенничества и контроля за соблюдением Политики находятся в ведении первого заместителя Генерального директора (Операции), которому оказывают необходимую поддержку небольшая Группа по вопросам внутреннего контроля и соблюдения (DDOC), а также Совет по вопросам внутреннего контроля<sup>4</sup> (СВК).

4. Организация также активно задействует Канцелярию Генерального инспектора (КГИ), имеющую широкие и хорошо зарекомендовавшие себя возможности для проведения расследований и аудиторских проверок; кроме того, в ней действует Политика защиты осведомителей<sup>5</sup>, которые могут сообщить о нарушениях в любой точке мира через действующую при КГИ "горячую линию". КГИ регулярно готовит Годовой доклад Генерального инспектора, из которого члены Финансового комитета могут почерпнуть подробную информацию об аудиторской и следственной работе, в том числе о полученных жалобах, а также о типах дел и результатах их расследования. Раз в два года ФАО публикует Административный циркуляр о порядке рассмотрения в Организации дисциплинарных вопросов, на основании которого до сведения всех сотрудников доводится информация о выявленных в течение этого периода случаях мошенничества и принятых дисциплинарных мерах. Кроме того, при выявлении случаев незаконного присвоения средств ФАО через Управление по правовым вопросам регулярно проводит оценку возможности их возмещения с привлечение национальных правоохранительных органов.

## Результаты осуществления рекомендаций (JIU/REP/2016/4)

### Рекомендация 6: Стратегия и план действий по борьбе с мошенничеством

5. ОИГ в рекомендации 6 призвала организации системы ООН разработать адаптированные к потребностям каждой организации всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях претворения в жизнь их соответствующих программ противодействия мошенничеству с учетом комплекса возложенных на них оперативных задач. Она также отметила, что такие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством должны основываться на общеорганизационной оценке риска мошенничества, быть соразмерными степени такого риска, фокусироваться на наиболее перспективных областях, а также содействовать эффективному и результативному выполнению программы работы при минимальном уровне риска мошенничества.

6. В докладе по результатам внутреннего аудита за 2016 год были приведены результаты общего обзора системы управления рисками, связанными с финансовым мошенничеством и другими проявлениями коррупции в ФАО (AUD 0716), и рекомендовалось внедрить общеорганизационную стратегию борьбы с мошенничеством, которая поможет выявить основные недостатки в управлении рисками мошенничества, особенно в таких областях, как улучшение информированности о рисках мошенничества, осведомленность и коммуникационная работа, а также мониторинг и усиление контроля за выявленными рисками.

7. В соответствии с рекомендациями ОИГ и КГИ ФАО разработала общеорганизационную стратегию и план действий с привлечением основных заинтересованных сторон (административных подразделений<sup>6</sup> и других отделов в штаб-квартире<sup>7</sup> и региональных

---

<sup>4</sup> В состав СВК входят: ПЗГД/О (Председатель), а также руководители DDP, CS, OSD, CIO, OSP.

<sup>5</sup> АС 2011/05

<sup>6</sup> Департамент общеорганизационного обслуживания (CS), Центра совместных служб (SSC), Департамент технического сотрудничества (ТС), Управление кадров (OHR) и Отдел информационных технологий (CIO)

<sup>7</sup> Управление стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP), Управление поддержки децентрализованных отделений ФАО (OSD) и Канцелярия Генерального инспектора

представительствах), которые были утверждены Советом по вопросам внутреннего контроля на его совещании в августе 2018 года. В ней приведен перечень необходимых улучшений в системе управления рисками мошенничества, которые планируется реализовать в предстоящие четыре года (2018–2021 годы). В Стратегии должным образом учтены возможности КГИ по проведению расследований и уделяется особое внимание укреплению общеорганизационной культуры борьбы с мошенничеством, повышению осведомленности о принятых мерах, включая меры реагирования на случаи мошенничества со стороны руководства, а также общей эффективности управленческого контроля. Определенные действия по борьбе с мошенничеством на общеорганизационном уровне являются неотъемлемой частью системы управления общеорганизационными рисками в целом и укрепления системы внутреннего контроля Организации.

8. Представленные в настоящем документе Общеорганизационная стратегия и соответствующий скользящий план действий призваны обеспечить дальнейшее совершенствование системы управления рисками мошенничества в среднесрочной перспективе, как это предусмотрено Механизмом внутреннего контроля (ЗВК) и принимая во внимание требующие улучшения области, выявленные в Заявлении по вопросам внутреннего контроля (ЗВК), а также выводы и рекомендации ОИГ.

#### *Общеорганизационная оценка риска мошенничества*

9. Стратегия разрабатывалась с учетом результатов общеорганизационной оценки риска мошенничества, проведенной соответствующими административными подразделениями в начале 2018 года в тех областях, которые по мнению ОИГ потенциально являются наиболее уязвимыми и подверженными рискам.

#### ***Врезка 2 - Области, в которых проводилась оценка риска (десять)***

- определение параметров, проработка и оценка проекта (бюджет, состав вводимых ресурсов, методы осуществления, включая риски, связанные с ОПИМ<sup>8</sup>);
- управление сетью поставщиков (регистрация, показатели работы);
- цикл "от покупки до оплаты" (P2P) (заявки на покупку, подбор источников финансирования, разрешения на оплату);
- управление собственностью ФАО (активы, материальные запасы, аренда помещений, управление транспортным парком);
- новые операционные процедуры (ОПИМ; ДП<sup>9</sup>);
- служебные поездки (местные/международные);
- финансы (счета-фактуры/расходы/платежи; мелкая/операционная касса; авансовые платежи, отчетность, злоупотребления с обменным курсом);
- кадровые ресурсы (управление внештатными людскими ресурсами; льготы/пособия)
- информационные технологии (ИТ) – внешние и внутренние риски несанкционированного доступа; и
- безопасность – несанкционированный доступ на территорию объектов ФАО.

10. В ходе оценки был проведен обзор как выявленных, так и потенциальных методов совершения мошенничества, а также процедур, чреватых возможностью совершения мошенничества. Кроме того, была дана оценка эффективности действующих мер по

<sup>8</sup> Порядок осуществления операций силами партнеров

<sup>9</sup> Денежные переводы

предотвращению и/или выявлению случаев мошенничества, существующих в них пробелов и возможностей для совершенствования, особенно в наиболее подверженных риску областях.

### ***Врезка 3 - Перечень проанализированных процедур в различных областях деятельности***

Из 130 проанализированных видов процедур в различных областях деятельности и с учетом действующих механизмов контроля: 25<sup>10</sup> были отнесены к высокому уровню остаточного риска; 68<sup>11</sup> – среднему уровню риска; и 37<sup>12</sup> – к низкому уровню риска.

Оценка показала различный уровень эффективности мер контроля в отношении различных видов деятельности, причем большая часть этих мер была сочтена недостаточно эффективной (частично эффективной, в значительной степени неэффективной или отсутствующей) именно для мероприятий со средним (68 процентов) и высоким (88 процентов) уровнем риска. Большинство предложений по совершенствованию системы касаются повышения эффективности применения/соблюдения существующих мер контроля (знакомство со вспомогательными средствами и их применение), и, отчасти – доработки или устранения существующих в них пробелов. Ряд улучшений, направленных на устранение таких рисков, планировались к реализации или находились на стадии осуществления уже на этапе проведения оценки<sup>13</sup>.

11. В целом по результатам оценки были определены следующие актуальные меры:

- повышение осведомленности о проблеме мошенничества и развитие соответствующего потенциала всех сотрудников (компетентность относительно ключевых положений политики и процедур в соответствии с их функциональными обязанностями), что позволит обеспечить более эффективное соблюдение в областях, подверженных проблеме мошенничества;
- устранение выявленных недостатков или пробелов в существующих мерах контроля (политика, правила и процедуры) устранения выявленных рисков мошенничества; а также
- укрепление инструментов и систем мониторинга соблюдения, надзора со стороны руководства и раннего выявления.

### *Стратегия и план действий<sup>14</sup>*

12. Стратегия и общеорганизационный план действий<sup>15</sup> предусматривают три взаимодополняющих цели, достижение которых обеспечит реализация соответствующих мероприятий в шести основных областях

<sup>10</sup> в четырех областях деятельности – цикл P2P: 13; ИТ: 7; работа с сетью поставщиков: 3; определение параметров проекта: 2;

<sup>11</sup> в 9 областях - определение параметров/разработка/оценка проекта: 7; работа с сетью поставщиков: 9; цикл P2P: 13; собственность ФАО: 8; новые операционные процедуры: 12; финансы: 5; служебные поездки: 2; ИТ: 8; ЛР: 4;

<sup>12</sup> в шести областях – цикл P2P: 6; собственность ФАО: 8; финансы: 5; служебные поездки: 2; безопасность: 6; людские ресурсы: 9.

<sup>13</sup> Более подробный обзор рисков, связанных с каждой сферой деятельности, а также типов необходимых улучшений приведен в Приложении 2.

<sup>14</sup> Более подробная информация о запланированных мерах приведена в Стратегии (см. Портал для постоянных членов).

<sup>15</sup> Общеорганизационный план действий приведен в Приложении.

**Цель 1: Повысить осведомленность о действующих в ФАО мерах контроля по предупреждению, выявлению и информированию о возможных случаях мошенничества путем принятия следующих мер:**

- все сотрудники<sup>16</sup> и внешние заинтересованные стороны на регулярной основе информируются об i) основных положениях политики борьбы с мошенничеством (Политика борьбы с мошенничеством и другими проявлениями коррупции, Политика защиты осведомителей) и предпринятых мерах для создания условий, способствующих предупреждению мошенничества; ii) практическом опыте усиления мер по предупреждению и выявлению мошенничества (в разных местах службы и во взаимодействии с другими учреждениями ООН); и iii) выявленных случаях мошенничества и принятых руководством мерах (административных/ дисциплинарных и/или санкциях в отношении поставщиков);
- сотрудники с помощью многоуровневой и структурированной учебной программы получают необходимую подготовку в следующих областях: i) ключевые положения политики борьбы с мошенничеством – основные понятия, роли и обязанности по предотвращению, выявлению и уведомлению о случаях мошенничества (все сотрудники); и ii) процедуры и соответствующие системы/инструменты обеспечения соблюдения (сотрудники, выполняющие функциональные обязанности в обязанностях с высоким риском мошенничества, например, управление ресурсами и выполнение ключевых административных функций).

**Цель 2: Повышение эффективности контроля в целях снижения риска мошенничества путем принятия следующих мер:**

- сотрудники соответствующих функциональных и административных подразделений проводят регулярную оценку риска мошенничества, более систематически оценивают эффективность мер контроля и внедряют необходимые улучшения (по трем стратегическим целям: разработка/осуществление программ по повышению потенциала, разработка механизмов контроля/обеспечения соответствия и соответствующих вспомогательных инструментов). Внимание будет уделяться внедрению оптимизированного и комплексного подхода к оценке уязвимости риска мошенничества с учетом выводов КГИ, полученных по результатам проверок и расследований, а также изучения отчетности, подготовленной системой внутреннего контроля, и доведения информации о выявленных рисках до сведения руководства (в том числе выявленных в результате внедрения планов профилактики мошенничества на страновом уровне);
- все подразделения/отделы ФАО постепенно внедряют оптимизированный подход к планированию и мониторингу действий по устранению конкретных выявленных в них рисков мошенничества. Подразделения (на основе общеорганизационного реестра рисков мошенничества и ответов на ВВК<sup>17</sup>) будут оценивать собственные уязвимости к рискам и планировать необходимые улучшения системы контроля (связанные с тремя стратегическими целями, то есть с увеличением возможностей и обеспечением соблюдения, а также с использованием вспомогательных инструментов). Такой подход позволит страновым представительствам применять более динамичный, ориентированный на конкретные риски План профилактики мошенничества с учетом размера и характера их программы сотрудничества со страной.

---

<sup>16</sup> Термин "сотрудники" означает как штатных, так и внештатных сотрудников ФАО.

<sup>17</sup> Вопросник по системе внутреннего контроля (ВВК)

**Цель 3: Укреплять системы и инструменты управленческого надзора и раннего выявления/профилактики, что позволит облегчить:**

- *планирование, мониторинг и подготовку отчетности о принятых мерах* (на общеорганизационном уровне и уровне подразделений, включая страновые представительства) по снижению риска мошенничества в рамках предпринимаемых Организацией общими усилиями по управлению рисками;
- *мониторинг соблюдения в областях с высоким риском мошенничества*, в том числе путем i) более широкого использования средств бизнес-аналитики и панели контрольных инструментов, а также ii) интеграции существующих инструментов мониторинга и отслеживания с упором на тщательной анализ данных/использование системы предупреждений/"красных флагов".

***Врезка 4 - Обзор отдельных актуальных результатов (2018 год) осуществления Стратегии и плана действий по борьбе с мошенничеством***

**Цель 1:** повышение осведомленности о действующих в ФАО мерах контроля по предупреждению, выявлению и информированию о возможных случаях мошенничества:

- введение электронного учебного курса по предотвращению мошенничества и других проявлений коррупции, который позволит всем сотрудникам лучше понимать политику ФАО в области борьбы с мошенничеством и ее последствия (ответственность за предотвращение, выявление и информирование о случаях мошенничества и механизм реагирования ФАО на выявленные случаи мошенничества), а также повысить осведомленность о ключевых областях рисков (четвертый квартал 2018 года).

**Цель 2:** повышение эффективности контроля в целях снижения риска мошенничества:

- расширение применения системы электронных платежей (СЭП) в различных странах. Этот шаг позволит повысить безопасность перевода средств и укрепить систему внутреннего контроля в подразделениях/представительствах;
- расширение применения системы InTend для проведения конкурсных закупок в различных местах службы с увязкой с Глобальным рынком Организации Объединенных Наций (ГРООН). Этот шаг позволит повысить конфиденциальность и прозрачность процедуры закупок, а также улучшить их прослеживаемость. Процесс развёртывания данной системы в штаб-квартире, (суб)региональных и страновых представительствах был завершен в период с июня по ноябрь 2018 года при участии специалиста по международным закупкам;
- разработка новой общеорганизационной процедуры (раздел "Руководства") денежных переводов, предусматривающей внедрение минимальных стандартов административного и оперативного управления, позволяющих полностью или частично устранить выявленные уязвимости к рискам (третий квартал 2018 года);
- введение нового, более динамичного и учитывающего имеющиеся риски подхода к подготовке планов профилактики мошенничества на страновом уровне с учетом результатов оценки риска мошенничества, проведенного на общеорганизационном уровне (четвертый квартал 2018 года).

**Цель 3:** укрепление системы и инструментов управленческого надзора и раннего выявления/профилактики:

- создание нового инструмента для облегчения планирования, мониторинга и подготовки соответствующими подразделениями и страновыми представительствами



отчетности об осуществлении планов действий по борьбе с мошенничеством. Такой инструмент позволит: i) соответствующим подразделениям и региональным представительствам получить общую картину рисков мошенничества в разбивке по области/виду деятельности и месту службы, а также принятых с связи с ними мер; и ii) страновым представительствам подготовить более динамичные, ориентированные на конкретные риски планы профилактики мошенничества (четвертый квартал 2018 года);

- расширение использования панели контрольных инструментов при организации поездок на местном уровне – модуль для организации поездок на местном уровне был развернут во всех представительствах ФАО на местах в 2017 году был дополнен панелью контрольных инструментов, упрощающих мониторинг соблюдения, и первые аналитические результаты их использования ожидаются к четвертому кварталу.

### *Осуществление Стратегии и порядок представления отчетности*

13. Осуществление Стратегии будет вестись в соответствии с общеорганизационным планом (более подробную информацию см. в Приложении I), в котором обобщены положения более подробных планов действий отдельных подразделений. План предусматривает ряд мероприятий, рассчитанных на краткосрочную и долгосрочную перспективу, и готовится в соответствии с действующим в ФАО циклом планирования.

14. Результаты достижения целей будут рассмотрены в середине (конец 2019 года), а также в конце периода осуществления (конец 2021 года) и соответствующим образом доведены до сведения Совета по вопросам внутреннего контроля<sup>18</sup>. В рамках периодически проводимых оценок риска мошенничества будут оцениваться результаты усилий по повышению эффективности системы контроля.

15. Результаты осуществления планов действий конкретных подразделений будут контролироваться регулярно, включая направление ежеквартального отчета первому заместителю Генерального директора (Операции), как ответственного за проведение политики по борьбе с мошенничеством. Они будут учитываться при подготовке доклада о ходе осуществления общеорганизационного Плана действий по борьбе с мошенничеством.

16. В Заявлении по вопросам внутреннего контроля (ЗВК) по мере необходимости будут включаться актуальные сведения об изменениях в области профилактики мошенничества.

### **Рекомендация 14: Оформление регламентов и процедур, регулирующих передачу дел о мошенничестве в национальные правоохранительные органы**

17. В соответствии с рекомендацией 14 Организациям системы ООН следует "обеспечить совершенствование регламентов и процедур, регулирующих передачу дел о мошенничестве (и прочих служебных нарушениях) в национальные правоохранительные органы и суды для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства и возвращения активов, а также добиваться того, чтобы такая передача осуществлялась своевременно и эффективно".

---

<sup>18</sup> Базовые и оценочные показатели еще не согласованы.

*Достигнутые результаты*

18.     ФАО, как и многие организации ООН, поддерживает рекомендацию 14 и признает ведущую роль Управления по правовым вопросам ООН. Она также в целом согласна с позицией КСР, приведенной в документе Совета CL 158/INF/7:

***Врезка 5 - Выдержка из документа CL 158/INF/7***

"Так, было отмечено, что выполнение данной рекомендации зависит от границ, определяемых параметрами, регламентами и процедурами, регулирующими передачу дел в национальные органы власти и продиктованными правовым статусом каждой организации, и что к тому же такие процедуры в принципе уже применяются во всех учреждениях Организации Объединенных Наций на основе соглашений со страной пребывания наряду с другими механизмами и их эффективность в определенной степени зависит от способности государств-членов, в которых эти учреждения осуществляют свою деятельность, к принятию мер". (пункт 31<sup>19</sup>).

"Отмечалось также, что данная рекомендация, как представляется, подразумевает, что действующие регламенты или процедуры в действительности не существуют или нуждаются в улучшении и что оптимизация таких регламентов и процедур приведет к передаче большего количества дел в национальные органы. Вместе с тем организации отмечают, что помимо правового анализа сильных и слабых сторон дела требуется предметное и тщательное изучение наиболее выраженных или потенциальных рисков и обязательств, а в этом отношении в докладе не приводится должная оценка соответствующих расходов и рисков и не поясняется, почему потенциальные выгоды перевешивают такие расходы". (пункт 32).

*Текущее положение дел*

19.     ФАО выполняет рекомендацию 14 о направлении дел о мошенничестве в национальные правоохранительные органы. Соответствующие меры принимаются на принципиальной и регулярной основе. В частности, в случае выявления случая неправомерного использования средств ФАО через Управление по правовым вопросам проводит регулярную оценку возможности возмещения путем обращения в национальные правоохранительные органы.

20.     В каждом конкретном случае необходимые меры принимаются после изучения всех обстоятельств, включая, в частности, фактический уровень незаконно присвоенных средств и возможность их возмещения за счет выплат в связи с прекращением найма, удерживаемых Организацией, а также принимая во внимание практическую возможность и целесообразность участия в сложных процессах в национальных учреждениях и судах. В ряде недавних случаев после рассмотрения всех обстоятельств было принято решение о нецелесообразности направления обращений в национальные органы. В частности, такое решение было принято, когда выяснилось, что расходы в связи с расследованием дела превысят возмещаемую сумму в случае принятия компетентными органами положительного решения и не окажут должного сдерживающего воздействия.

21.     В соответствии с принципами, изложенными в резолюции 72/112 Генеральной Ассамблеи "Уголовная ответственность должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций", ФАО готова на более систематической основе доводить информацию о таких делах до сведения министерств иностранных дел соответствующих стран и направлять им запросы о принятии необходимых мер уголовного и гражданского судопроизводства и возмещения незаконно присвоенных средств.

<sup>19</sup> A/71/731/Add.1

## Приложение I: Общеорганизационный план действий по борьбе с мошенничеством

Мероприятие	Исполнитель	2018-2019 годы <sup>20</sup> (краткосрочная перспектива)	2020-2021 годы (среднесрочная перспектива)
<b>Цель 1: Повышение осведомленности о действующих в Организации мерах контроля по предупреждению/выявлению/информированию о возможных случаях мошенничества</b>			
Мероприятие 1.1: Систематическое информирование внутренних/внешних заинтересованных сторон о ключевых мерах контроля, опыте, выявленных случаях мошенничества и предпринятых административных мерах			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Организовать регулярное информирование о: действующей политике/мерах по созданию условий, способствующих предупреждению мошенничества (на внутреннем уровне/при участии членов) – [проработать механизмы, вопросы периодичности, обязанности; мониторинг осуществления].</li> </ul>	OIG/DDOC/OSD/ OCC/ПИ/соответствующие подразделения	Постоянное совершенствование	Постоянное совершенствование
<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработать механизм/инструменты обмена опытом усиления профилактики/выявления (например, в разных местах службы/во взаимодействии с другими учреждениями ООН) и содействовать такому обмену.</li> </ul>	OIG/OSD/ПИ	Начало 2019 года (внутренний уровень) конец 2019 года (с участием внешних партнеров)	Постоянное совершенствование
<ul style="list-style-type: none"> <li>Продолжать периодическое уведомление:(выявленные случаи мошенничества/принятые административные меры (публикация административных циркуляров/годовой доклад Генерального инспектора/другие средства), в том числе обращение в национальные компетентные органы при необходимости.</li> </ul>	OIG/LEG	Годовой доклад Генерального инспектора (2018 и 2019 годы) AC (2019 год)	Годовой доклад Генерального инспектора (2018 и 2019 годы) AC (2021 год)
Мероприятие 1.2: определение параметров и внедрение последовательного и структурированного подхода к обучению (различные варианты)			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Все сотрудники:</li> <li>разработка/внедрение системы электронного обучения по общеорганизационной политике в различных областях (борьба с мошенничеством и защита осведомителей), а также другие инструменты в поддержку обучения;</li> <li>обеспечение прохождения всеми сотрудниками обязательных онлайн-тренингов в установленные сроки.</li> </ul>	Разработка: OIG, OHR, DDOC; Внедрение: подразделения штаб-квартиры и РП	4-й квартал 2018 года (мошенничество) начало 2019 года (защита осведомителей)	Постоянное совершенствование
<ul style="list-style-type: none"> <li>В зависимости от функциональных обязанностей:               <ol style="list-style-type: none"> <li>составить схему/усовершенствовать существующие учебные программы в областях с высоким уровнем риска мошенничества (например, закупки, финансы, активы, поездки);</li> <li>разработать план постепенного развертывания и внедрения соответствующих механизмов мониторинга соблюдения.</li> </ol> </li> </ul>	Соответствующие подразделения; OHR; DDOC (разработка) подразделения штаб-квартиры/РП (осуществление)	Четвертый квартал 2018 года (поездки, закупки) <sup>21</sup>	Постоянное совершенствование

<sup>20</sup> Примерные сроки

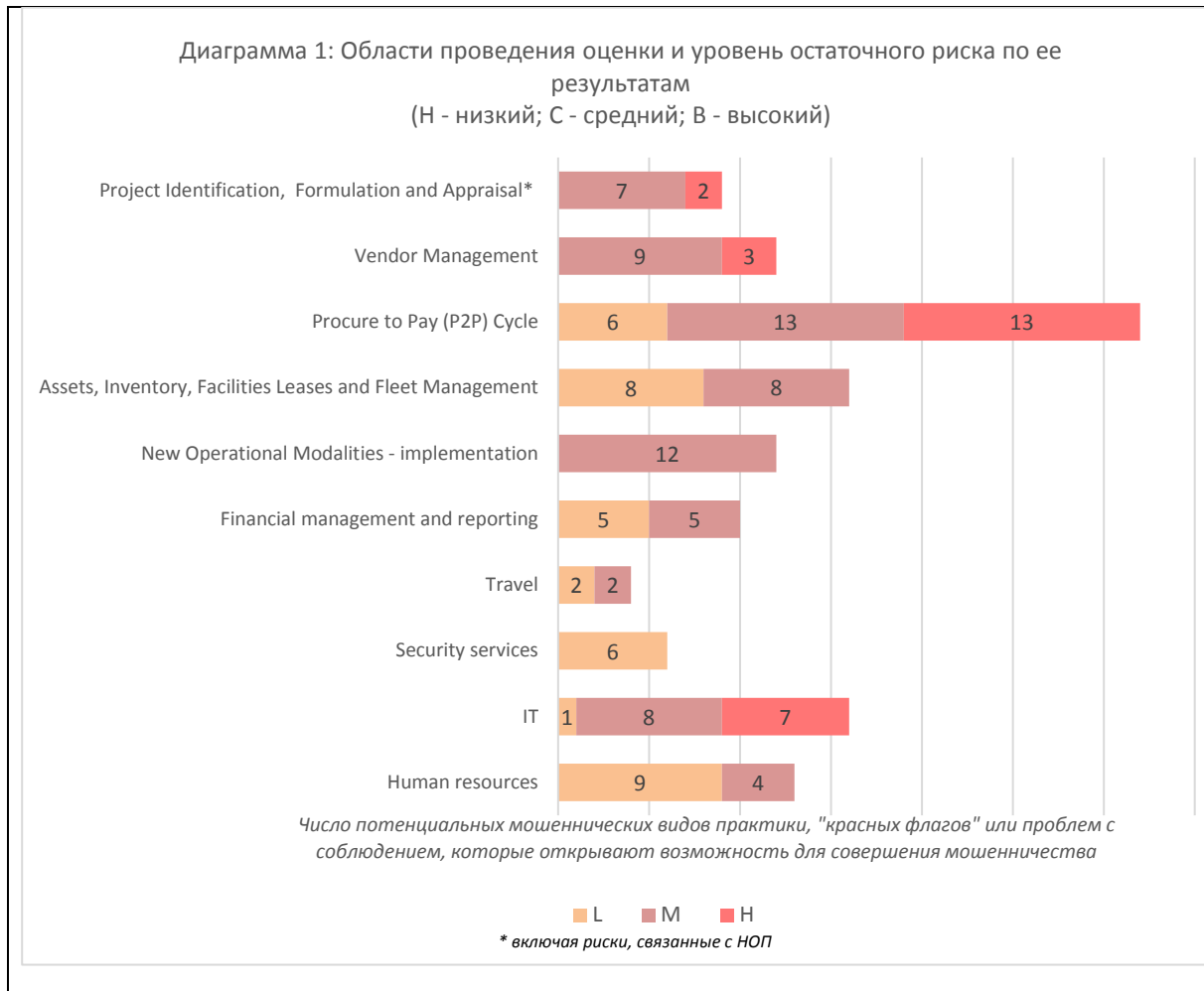
<sup>21</sup> Информация о других учебных мероприятиях в течение 2019 года будет добавлена после подготовки детального учебного плана, который будет периодически обновляться.

<b>Цель 2: Повышение эффективности контроля, особенно в областях с высоким уровнем риска мошенничества</b>			
<b>Мероприятие 2.1: Внедрение систематических оценок уязвимости к риску мошенничества в ключевых областях деятельности/функциональных областях и повышение эффективности контроля (разработка концепции)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Проведение периодических общеорганизационных оценок риска мошенничества с учетом информации, полученной от КГИ/ других подразделений (см: Мероприятие 2.2)</li> </ul>	ПЗГД(О)/DDOC; соответствующие подразделения (во взаимодействии с ДО)	К маю 2018 года (первоначально) К концу 2019 года	К концу 2021 года
<ul style="list-style-type: none"> <li>Разработать механизмы/процедуры получения:               <ol style="list-style-type: none"> <li>от КГИ на систематической основе информации об эффективности мер контроля в целях устранения выявленных рисков (по результатам проведения КГИ проверок или расследований)</li> <li>Информация о рисках, доведенных до сведения руководства или выявленных в течение года</li> </ol> </li> </ul>	КГИ	К концу 2019 года	К концу 2021 года
<ul style="list-style-type: none"> <li>Определение/приоритизация требуемых улучшений; обновление/подготовка планов для конкретных подразделений (с перечислением мероприятия, направленных на достижение всех поставленных в Стратегии) и общеорганизационного Плана действий по борьбе с мошенничеством.</li> </ul>	OIG/DDOC/OSD/РП	Постоянное	Постоянное
<ul style="list-style-type: none"> <li>Определение/приоритизация требуемых улучшений; обновление/подготовка планов для конкретных подразделений (с перечислением мероприятия, направленных на достижение всех поставленных в Стратегии) и общеорганизационного Плана действий по борьбе с мошенничеством.</li> </ul>	DDOC; соответствующие подразделения/ КГИ/OSD	Четвертый квартал 2018 года (первоначальные планы) Первый квартал 2019 года (обновление)	К первому кварталу каждого года (обновление)
<b>Мероприятие 2.2: Совершенствование планирования и мониторинга мер реагирования на риск мошенничества на уровне подразделений (штаб-квартира и децентрализованные отделения)</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Обновление руководства/типового формата отчетности для страновых представительств в рамках подготовки ежегодных отчетов.</li> </ul>	OSD/DDOC/КГИ в сотрудничестве с РП	Четвертый квартал 2018 года	Периодическое обновление
<ul style="list-style-type: none"> <li>Определение подходов/разработка механизма реагирования на риски для других мест службы (с интеграцией в соответствующие общеорганизационные процедуры).</li> </ul>	DDOC/OSP/КГИ	2019 год	(как выше)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Работа с регионами в целях согласования задокументированных правил, обеспечивающих практическое осуществление планов профилактики мошенничества в страновых представительствах.</li> </ul>	OSD/DDOC/РП	Первый квартал 2019 года	Постоянное совершенствование
<b>Цель 3: Укрепление системы и инструментов управленческого надзора и раннего выявления/профилактики</b>			
<b>Мероприятие 3.1: Регулярное совершенствование систем и инструментов мониторинга соблюдения</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Расширение и обеспечение более систематического использования панели контрольных инструментов для надзора со стороны руководства за всеми областями с высоким риском мошенничества, начиная с наиболее опасных видов риска.</li> </ul>	Соответствующие подразделения/ СЮ во взаимодействии с ДО	Постоянное	Постоянное
<ul style="list-style-type: none"> <li>Внедрение или совершенствование существующих ИТ инструментов/систем в областях с высоким риском мошенничества, начиная с наиболее чувствительных (например, закупки и ИТ), а затем в остальных областях (например, людские ресурсы).</li> </ul>	Соответствующие подразделения/ СЮ во взаимодействии с ДО	Постоянное	Постоянное
<b>Мероприятие 3.2: Разработка электронных инструментов, упрощающих подготовку, мониторинг и представление отчетности о выполнении планов профилактики мошенничества</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Инструмент для периодического обновления оценок риска мошенничества, мониторинга и подготовки отчетности о ходе выполнения планов действий (общеорганизационный уровень; конкретные области деятельности), принимая во внимание другие</li> </ul>	DDOC/соответствующие подразделения/ СЮ	Четвертый квартал 2018 года	Периодическое обновление/ совершенствование

существующие общеорганизационные процессы/инструменты для мониторинга соблюдения			
<ul style="list-style-type: none"><li>Инструмент для подготовки, мониторинга и представления отчетности о ходе выполнения планов профилактики мошенничества в страновых представительствах (в качестве компонента общеорганизационного инструмента, используемого для подготовки ежегодной отчетности)</li></ul>	OSD/DDOC/CIO во взаимодействии с ДО	Четвертый квартал 2018 года	Периодическое обновление/ совершенствование

## Приложение II: Оценка риска мошенничества – основные аспекты

1. Обзор основных областей, в которых проводилась оценка, а также уровень остаточного риска:



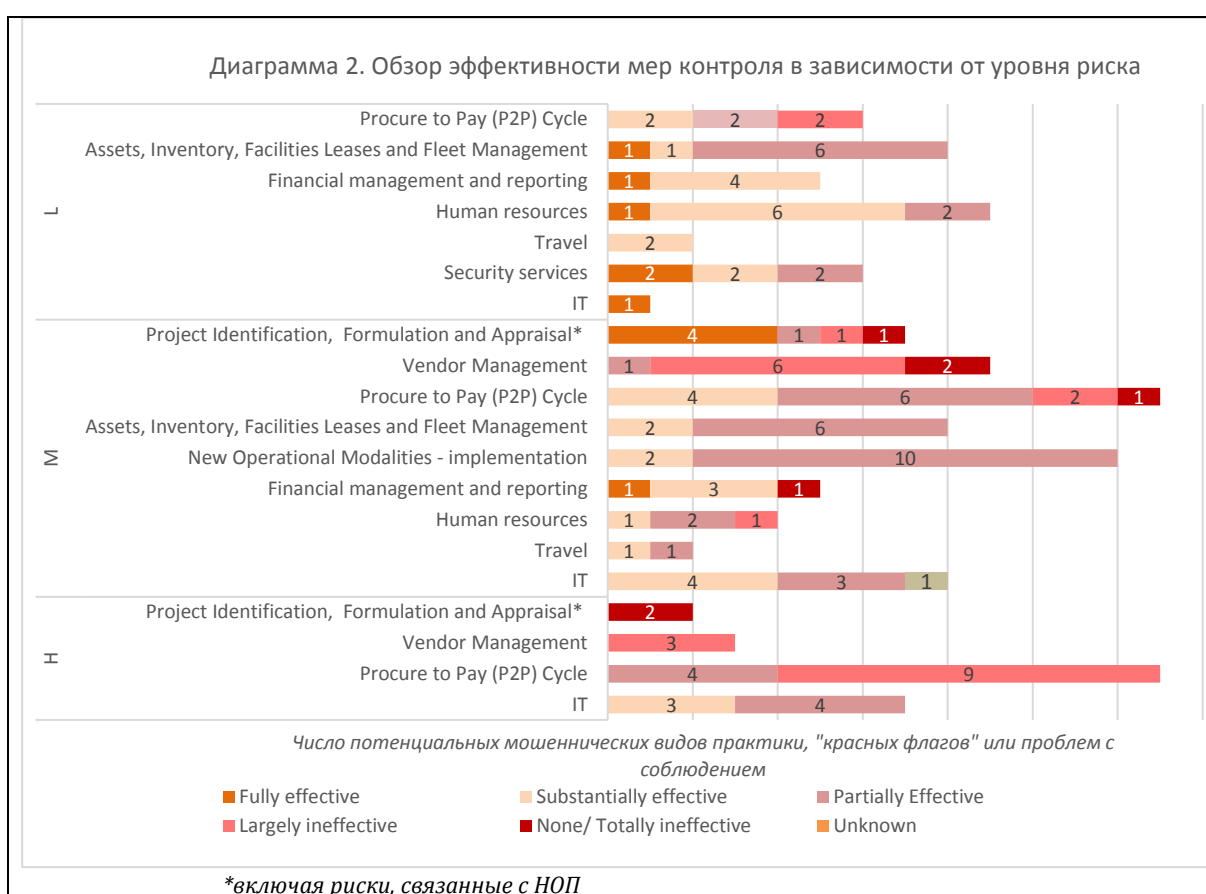
**Диаграмма 1** отражает распределение рисков в целом в различных областях деятельности (период проведения оценки: январь–май 2018 года):

- представители соответствующих подразделений провели анализ 10 областей деятельности, связанных с высоким уровнем риска (см. ниже);
- Были изучены 130 потенциальных проблем с соблюдением/мошеннических видов практики/"красных флагов" (выявленных КГИ и соответствующими подразделениями), из которых 25 были отнесены к категории высокого остаточного риска для Организации, 68 – к средней и 37 – к низкой. Важно отметить, что приведенные цифры отражают не относительную распространенность таких рисков в ФАО в целом, а указывают на осведомленность Организации о возможности их возникновения (т.е. о возможности преднамеренного или непреднамеренного создания условий для совершения мошенничества);
- наибольшему риску подвержен цикл закупок, ИТ, работа с поставщиками, а также этапы определения параметров/разработки/оценки проектов (связанных с закупками). Примеры необходимых улучшений приведены в Разделе 2 Приложения II.

Примечания:

- Рейтинг рисков: Предполагаемый соответствующим подразделением остаточный риск (риск, который сохраняется, несмотря на наличие действующих мер контроля). Вероятность возникновения некоторых видов риска и их последствия могут варьироваться в зависимости от места службы, в таких случаях речь идет о сопутствующем остаточном риске.
- Риски, связанные с новыми операционными процедурами, например такими, как переход на использование денежных переводов; значительная доля выявленных рисков характерна для всех видов деятельности, связанных с оказанием помощи/распределением ресурсов среди отдельных лиц или домохозяйств. Все они учитываются при рассмотрении других более широких областей, таких как "Активы, материальные запасы, аренда помещений, управление транспортным парком".

## 2. Обзор эффективности мер контроля в зависимости от уровня риска.



**Диаграмма 2** отражает предполагаемый соответствующими подразделениями уровень эффективности мер контроля (на момент проведения оценки, январь–май 2018 года) с точки зрения решения различных проблем соблюдения/профилактики возможных случаев мошенничества. Примеры необходимых и/или уже реализуемых улучшений приведены ниже.

**Области с низким уровнем риска (37 возможных уязвимостей для совершения мошенничества/"красных флагов"):**

- ⚡ В 23 случаях меры контроля были сочтены в полной мере эффективными (в шести случаях дополнительных улучшений не требуется) или в значительной степени эффективными (17 случаев) и нуждающимися лишь в некоторых улучшениях (запланированных или уже реализуемых) в целях повышения уровня соблюдения: обучение (например, в области безопасности – использование поддельных пропусков; международные командировки) и расширение применения существующих мер контроля (например, финансы – введение Системы электронного перевода средств в децентрализованных отделениях);
- ⚡ В 12 случаях меры контроля были сочтены частично эффективными и соответствующие меры по устранению недочетов уже запланированы/реализуются: расширение применения существующих мер контроля (например, безопасность – видеонаблюдение; кадровые ресурсы – переход на использование системы Талео при оформлении всех видов контрактов; проверка рекомендаций и послужного списка внештатных сотрудников); расширение использования существующих систем/инструментов мониторинга (например, при закупках – использование ГСУР при оформлении требований на закупку или инструмента для отслеживания закупок/своевременного оформления поручений на покупку/контрактов) и определение параметров новых мер политики, процедур и систем (например, отслеживание ресурсов; управление транспортным парком);
- ⚡ В двух случаях меры контроля были признаны в целом неэффективными и требующими проведения дополнительного обучения/дополнительных параметров проверки соблюдения (закупки – закупщикам/АС необходимо обеспечить регулярное отслеживание на этапе подготовки поручений на покупку/исполнения контракта или при выдаче разрешений на закупки, не охваченные ДСС).

**Области со средним уровнем риска (68 уязвимостей для совершения мошенничества/"красных флагов"):**

- ⚡ В пяти случаях меры контроля были сочтены полностью эффективными (например, недопущение направления партнерам по предоставлению ресурсов недостоверных отчетов или обеспечение отбора только партнеров по осуществлению, обладающих необходимым потенциалом) и требующими лишь незначительных улучшений в системе ОПИМ в целях соблюдения всех действующих требований (например, продолжение обучения, наращивание оперативного потенциала децентрализованных отделений, разработка вспомогательных систем/инструментов);
- ⚡ В 17 случаях меры контроля были признаны в значительной степени эффективными, хотя некоторые из них нуждаются в совершенствовании в целях обеспечения соблюдения действующих требований (например, людские ресурсы – выборочные проверки и расширение перечня предпочтительных поставщиков услуг, используемых специалистами по заключению контрактов в целях снижения риска представления поддельных медицинских свидетельств; ОПИМ – обучение, вспомогательные системы/инструменты; закупки – ведение системы/инструмента InTend) в целях более детальной проработки/совершенствования процедур (например, активы: утилизация ИТ оборудования/оборудования для обеспечения безопасности; ИТ – использование брандмауэров для предотвращения несанкционированного проникновения в систему);
- ⚡ В 30 случаях меры контроля были признаны частично эффективными и соответствующие меры по устранению недочетов уже запланированы/реализуются в целях определения параметров/совершенствования действующих процедур/руководств (например, денежные переводы – новые требования MS702; закупки – разделение полномочий; людские



ресурсы – компенсационные выплаты за службу; материальные запасы – временное хранение товара/распределение среди конечных получателей); расширение использования существующих инструментов (например, закупки – для прослеживания) или разработка новых инструментов (например, системы отслеживания/оценки полученных результатов); расширение потенциала/повышение осведомленности о необходимости неукоснительного соблюдения действующих правил (для поездок на местах, управление сетью поставщиков/система санкций – уведомление о подозрительных случаях);

- ◀ В десяти случаях меры контроля были признаны в целом неэффективными и требующими принятия мер по устранению пробелов в знаниях и квалификации (например, закупки – оформление требований на закупку/подбор источников снабжения); совершенствования руководств/процедур (например, людские ресурсы – перекрестная проверка с другим расположенными в Риме учреждениями/дублирование льгот для персонала) или повышения эффективности применения существующих системных инструментов (например, для отслеживания закупок);
- ◀ В пяти случаях меры контроля были признаны неэффективными или полностью отсутствовали, что требует устранения выявленных пробелов в процедурах/руководствах (закупки – внешний подряд; порядок расчета обменного курса при осуществлении денежных переводов) и углубления знаний (регистрация поставщиков/проверки);
- ◀ В одном случае (связанном с ИТ) эффективность мер контроля оценить не удалось (контроль риска манипулирования данными в системах, что требует наличия политики предоставления прав доступа на основе принципа служебной необходимости).

#### **Области с высоким уровнем риска (25 уязвимостей для совершения мошенничества/"красных флагов")**

- ◀ В трех случаях меры контроля были сочтены в значительной степени эффективными (ИТ), при этом некоторые из них требуют доработки действующей политики/мер (политика предоставления прав доступа в целях снижения внутренних рисков или использования программных брандмауэров для снижения внешних угроз);
- ◀ В восьми случаях меры контроля были признаны частично эффективными (закупки, ИТ) и требующими принятия мер по устранению пробелов в уровне информированности/знаний о действующих правилах и процедурах (например, планирование закупок/задержки оформления заявок на закупку/получение необходимых разрешений) и введения дополнительных мер контроля в области ИТ (многоступенчатая авторизация для предотвращения несанкционированного доступа к системам извне);
- ◀ В двенадцати случаях меры контроля были признаны в целом неэффективными (система "от покупки до оплаты, управление сетью поставщиков) и требующими устранения i) пробелов в понимании/применении правил/процедур (например, порядок утверждения заявок на покупку; порядок подбора поставщиков/проведения конкурсных закупок); и ii) пробелов в инструментах мониторинга для обеспечения их более системного применения (например, идущее в настоящее время развертывание электронной системы подбора поставщиков; использование панели контрольных инструментов для мониторинга соблюдения);
- ◀ В двух случаях меры контроля были признаны неэффективными/отсутствовали (определение параметров проектов/разработка/оценка), что требует подготовки дополнительных руководств/проработки политики, регулирующей проведение закупок.