



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Распределение: общее
9 апреля 2018 года

Оригинал:
английский язык

Ежегодная сессия 2018 года
4–8 июня 2018 года, Нью-Йорк
Пункт 15 предварительной повестки дня
ЮНФПА — Внутренняя ревизия и расследования

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

**Доклад Директора Управления ревизии и расследований о
деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и
расследований в 2017 году**

Дополнение

**Заключение о соответствии требованиям и эффективности структур
управления, управления рисками и контроля ЮНФПА**

Резюме

По мнению Директора Управления ревизии и расследований, с учетом объема проделанной работы, соответствия требованиям и эффективности управления ЮНФПА, процессы управления рисками и внутреннего контроля получили оценку *«требуется некоторое улучшение»*. Эта оценка означает, что указанные процессы были правильно организованы и отличались эффективностью, но нуждались в некоторых доработках с целью обеспечения разумных гарантий достижения целей ревизуемых органов/функциональных областей. Вместе с тем ни одна из выявленных проблем, по мнению проверяющих, не могла оказать потенциального воздействия, влекущего серьезные последствия для достижения указанных целей.

I. Заключение

1. Заключение о достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА выносится в соответствии с решением Исполнительного совета 2015/13 от июня 2015 года.

2. В заключении Директора Управления ревизии и расследований (УРР), подготовленном на основе объема проделанной работы, достаточность и эффективность процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА получили оценку «*требуется некоторое улучшение*», что означает: указанные процессы были правильно организованы и отличались эффективностью, но нуждались в некоторых доработках с целью обеспечения разумных гарантий достижения целей ревизуемых органов / функциональных областей. Вместе с тем ни одна из выявленных проблем, по мнению проверяющих, не могла оказать потенциального воздействия, влекущего серьезные последствия для достижения указанных целей.

II. Обязанности ЮНФПА в сфере управления

3. Руководство ЮНФПА отвечает за разработку и осуществление процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля и обеспечение их эффективного функционирования. Обязанности УРР ограничиваются проведением независимой оценки достаточности и эффективности этих процессов.

III. Критерии, использованные при оценке соответствия требованиям эффективности процессов управления, управления рисками и внутреннего контроля

4. УРР использовало систему внутреннего контроля и комплексную систему управления общеорганизационными рисками, разработанные Комитетом организаций-спонсоров Комиссии Тредвея в 2013 и 2014 годах соответственно и взятые ЮНФПА за основу для собственной системы внутреннего контроля и процесса управления общеорганизационными рисками, в качестве основных критериев для оценки достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля с целью обеспечения достаточных гарантий достижения целей ЮНФПА в следующих направлениях:

- (a) *Стратегия*: выполнение мандата ЮНФПА и достижение Фондом целей, поставленных в стратегическом плане.
- (b) *Оперативная деятельность*: действенность и эффективность работы ЮНФПА, включая: (i) оперативные и финансовые цели; (ii) соответствие расходов целям, на которые были выделены средства; и (iii) охрану средств во избежание их утраты.
- (c) *Отчетность*: надежность внутренней и внешней (i) финансовой отчетности и (ii) прочей отчетности, составляемой ЮНФПА.
- (d) *Соответствие*: следование требованиям системы регулирования ЮНФПА согласно его законодательному мандату, правилам, требованиям, политике и процедурам.

IV. Объем ревизионной работы и дополнительные источники фактических данных, рассмотренные для составления заключения

5. Заключение основано на а) проведенных УРР ревизиях отделений на местах и информационно-коммуникационных технологий; и в соответствующей части б) совместных ревизиях совместной деятельности Организации Объединенных Наций, проведенных в период с 1 января по 31 декабря 2017 года, о чем подробно говорится в докладе Директора Управления ревизии и расследований ЮНФПА о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и расследований в 2017 году (DP/FPA/2018/6, разделы IV и VI и Приложение 2).

6. Все ревизии УРР проводились в соответствии с применимой политикой, которой оно следует: политикой в области надзорной деятельности, финансовыми положениями и правилами, правилами и положениями в области кадровой политики и Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии.¹

7. Для подготовки заключения УРР при необходимости рассматривало другие источники фактических данных, в том числе: а) совокупные аудиторские знания, полученные УРР в результате ревизий, завершенных в предыдущие годы, с учетом их актуальности; б) результат оценки рисков ревизионных проверок, проведенной в 2017 году в рамках подготовки плана проведения ревизий на 2018 год; в) ход выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам внутренней ревизии, по состоянию на 31 декабря 2017 года; г) проблемы системного характера, выявленные по результатам расследований, проведенных в 2017 году; д) выводы, вынесенные Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в ее письме по вопросам управления в связи с проведением промежуточной ревизии ЮНФПА за 2017 год от 2 февраля 2018 года; е) результаты ревизий национального исполнения, проведенных по поручению руководства и завершенных в 2017 году; ж) результаты контрольных самооценок, завершенных многочисленными страновыми и региональными отделениями, а также некоторыми структурными подразделениями штаб-квартиры в январе 2018 года; з) доклады о гарантии в отношении третьих лиц, полученные руководством касательно услуг сторонних организаций по управлению сетью поставщиков и по размещению систем обмена сообщениями и совместной работы и управлению ими; и) результаты стратегических оценок и оценок риска мошеннических действий, завершенных в рамках процесса общеорганизационного управления рисками, осуществляемого руководством, в той мере, в какой они были доступны для использования при подготовке данного заключения.

8. Результаты ревизий и другие источники фактических данных, рассмотренные с целью составления заключения, в первую очередь касались деятельности, осуществленной ЮНФПА в 2016 году и в предыдущие годы, а также в первом квартале 2017 года. Если бы в 2017 и/или предыдущие годы проводилась дополнительная ревизионная работа, то могли быть выявлены дополнительные вопросы, которые могли повлиять на составление заключения.

9. Как и в предыдущие годы, в 2017 году ЮНФПА передал важные функции другим организациям системы Организации Объединенных Наций, в том числе следующие: а) ряд задач по управлению людскими ресурсами; б) расчет и выплата заработной платы сотрудникам и лицам, с которыми заключены контракты о предоставлении услуг; в) обработка платежей; г) управление казначейской деятельностью; д) размещение системы общеорганизационного планирования ресурсов и управление ею. При оценке достаточности и эффективности соответствующих процессов руководства, управления рисками и внутреннего

¹ Утверждены Институтом внутренних ревизоров (ИВР).

контроля руководство ЮНФПА полагалось на мероприятия в области управления и фидуциарного надзора, проводимые организациями, которым передавались перечисленные выше функции. Эти мероприятия не отражены в заключении УРР.

10. Кроме того, ЮНФПА передает сторонним поставщикам услуг важные функции, связанные с информационно-коммуникационными технологиями, включая размещение важнейших систем (электронная почта, хранение данных). ЮНФПА получал от этих поставщиков услуг отчеты, подтверждающие достаточность и эффективность процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля, связанных с управлением системами блокирования доступа и уязвимостью, обслуживанием технической инфраструктуры и услугами размещения веб-сайтов. Эти вопросы не отражены в заключении УРР.

V. Процесс обобщения результатов ревизии и оценки выявленных проблем

11. Результаты ревизионных проверок, проведенных УРР, и дополнительные фактические данные, рассмотренные для составления заключений, обобщаются по областям ревизии и процессам с использованием системы, разработанной ранее для оценки рисков при ревизии и представления основных выводов по итогам внутренних ревизий и расследований.

12. Потенциальные последствия выявленных проблем, связанных с достижениями целей ЮНФПА, которые относятся к описанным в пункте 4 категориям, оценивались с учетом: а) оценок, присвоенных структурам, процессам, программам и областям, включенным в ревизию, которые были выставлены на основе суммы проверенных расходов; б) характера и существенности выявленных проблем (индивидуально и в совокупности); в) коренной причины и распространенности; г) характеристики рисков согласно результатам оценки рисков ревизионной проверки УРР и существенности затронутых процессов; е) уровня реализации рекомендаций по итогам внутренней ревизии, связанных с этими процессами; ф) достаточности и эффективности компенсирующих механизмов контроля, действующих на уровне штаб-квартиры или регионального отделения и способных смягчить влияние выявленных проблем.

VI. Основа заключения

13. Достаточность и эффективность процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА получили оценку УРР «требуется некоторое улучшение». Эта оценка означает, что указанные процессы были правильно организованы и отличались эффективностью, но нуждались в некоторых доработках с целью обеспечения разумных гарантий достижения целей в категориях, подробно описанных в пункте 4 выше.

14. Ниже описаны основные области, нуждающиеся в улучшении и являющиеся основой данного заключения:

A. Процессы руководства и управление рисками

Комплексная система механизмов контроля

15. Необходимо завершить разработку всеобъемлющей и комплексной системы механизмов контроля, которая будет охватывать все соответствующие процессы руководства, управления программами и оперативной деятельностью, включая информационно-коммуникационные технологии, и четко определять ключевые механизмы контроля, которые необходимы для минимизации рисков, выявленных для

каждого процесса, соответствующих шагов по осуществлению и ответственности за их выполнение.

16. Эта система станет полезным инструментом, с помощью которого руководство сможет повысить уровень информированности о требованиях внутреннего контроля и провести обучение по этой тематике (что позволит поддержать уже осуществляемые инициативы, например регулярное проведение контрольной самооценки); улучшить подотчетность для механизмов внутреннего контроля; быстрее и эффективнее выполнять плановый анализ и обновление политики и руководства по процедурам, которые проходили во время составления настоящего заключения.

Общеорганизационное управление рисками

17. В 2017 году руководство продолжило вносить изменения в процесс общеорганизационного управления рисками — в частности, в стратегический информационный модуль *myRisks*, разработанный для документирования оценок стратегических рисков и рисков мошенничества, которые проводятся отделениями на местах и структурными подразделениями штаб-квартиры. В центре указанных изменений была фаза работы по противодействию риску, которая предусматривает рассмотрение и анализ факторов риска рабочими группами по рискам и разработку всеобщей библиотеки противодействия рискам, содержащей стандартные меры противодействия для всех выявленных факторов риска.

18. Уже проделанная работа принята к сведению. Однако требуется еще много сделать для дальнейшего совершенствования этого процесса, создания и повышения качества замысла и операционной эффективности корпоративных инструментов. Это требует устранения пробелов в наборах навыков, которые ограничивают соответствие и эффективность оценок, выполненных структурными подразделениями. Должны быть полностью реализованы действия, предусмотренные планом в области создания возможностей, обучения и распространения знаний, включая подготовку и реализацию комплексной политики управления рисками предприятия.

19. С удовлетворением отмечаются улучшения процесса, предусмотренные в плане на 2018 год, включая использование дифференцированного подхода к управлению рисками для конкретных ситуаций или программ; автоматизированную оценку рисков с учетом вероятности и последствий; более строгий централизованный процесс гарантии качества.

Организационная структура и штатное расписание

(i) Потенциал оперативных подразделений

20. В 2017 году улучшились показатели соблюдения сроков утверждения и реализации решений по итогам рассмотрения вопросов организационной структуры и управления кадрами. Тем не менее ревизионные проверки были продолжены с целью выявления отдельных случаев задержек, оказывающих существенное влияние на возможности оперативного подразделения и наличие необходимого набора навыков. Совершенствование процесса утверждения следует продолжить, а тем оперативным подразделениям, в которых проходят мероприятия по перестройке в части изменения управления, необходимо оказать поддержку, чтобы сохранить соответствие их возможностей с ходом реализации программы и оперативными потребностями.

(ii) Замещение ключевых руководящих должностей

21. Руководство продолжило принимать меры к снижению доли вакантных руководящих должностей, имеющих ключевое значение. Тем не менее в результате

ревизионных проверок по-прежнему обнаруживались случаи (в отделениях, реализующих масштабные и/или сложные программы), когда эти должности замещались недостаточно оперативно. В таких отделениях отсутствовали последовательное руководство и управленческий надзор.

Поддержка штаб-квартиры и региональных отделений и надзор над их деятельностью

22. Механизмы управленческого надзора (так называемая «вторая линия обороны»), реализованные в штаб-квартире и региональных отделениях, требуют дальнейшего укрепления, в том числе в следующих областях: разработка четкого круга ведения и руководящих принципов в отношении характера, периодичности и охвата управленческого надзора, подготовка соответствующих управленческих докладов, назначение достаточных людских и финансовых ресурсов на решение этих задач.

23. Для минимизации рисков, связанных с недостаточностью управления и надзора, штаб-квартире и региональным отделениям следует усилить поддержку оперативных подразделений с длительными сроками замещения вакансий и надзор над этими подразделениями до замещения соответствующих должностей.

В. Внутренний контроль

Управление программами

(i) Планирование и реализация программы

a. Ориентированная на результаты система управления

24. Следует разработать более всеобъемлющие систему результатов осуществления программ и структуру ресурсов, дополняющие страновые, региональные и корпоративные программные документы. Они должны более четко определять: а) результаты осуществления программ; б) показатели и связанные с ними критерии и цели; в) вехи (т. е. промежуточные результаты); г) объем сметных ресурсов с разбивкой по всем периодам в рамках программного цикла.

25. Это позволило бы более эффективно планировать и осуществлять программную деятельность ЮНФПА, а также успешно отслеживать достижение ожидаемых результатов программ. Это бы также стало дополнением к Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или к Плану Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, сводных таблиц результатов и ресурсов.

26. Сложности в этой сфере усугубляются недостаточными гарантиями качества на уровне региональных отделений. Руководство приняло некоторые промежуточные меры и указало, что рассматривает возможность введения обязательного использования новых программных инструментов, например предоставления проектных или итоговых документов. Эта мера должна повысить качество планирования по программам и их осуществления, а также отслеживания результатов.

b. Управление планами работ

27. В управлении планами работ были отмечены улучшения, связанные с внедрением глобальной системы учета программ, в частности с внедрением электронной подачи форм о разрешении финансирования и сертификата расходов (funding authorization and certificate of expenditure, FACE). Дальнейшие улучшения также были обусловлены регулярными ежегодными проверками планов работ,

проводимыми отделом программ. Отдел широко распространяет результаты таких проверок и следит за последующей работой в страновых и региональных отделениях.

28. Процесс управления планами работ требует дальнейших улучшений, особенно в следующих аспектах: а) своевременность составления планов работ и уровень их детализации; б) регулярные обновления планов работ с учетом значимых изменений запланированных мероприятий, бюджетов или доступных ресурсов; в) обоснование и документирование бюджетов к планам работ; г) согласование подписанных планов работ со «снимками состояния» планов работ в глобальной системе учета программ.

29. Следует повышать общую эффективность процесса управления планом работ за счет устранения недостатков в концепции механизмов контроля глобальной системы учета программ в следующих областях: а) доступ к функциям глобальной системы учета программ; б) разделение обязанностей в процессах разработки и осуществления плана работ; в) разработка и утверждение бюджета к плану работ; г) создание и утверждение плана работ.

с. Механизмы финансового управления осуществлением программ

30. Процедуры и механизмы финансового управления осуществлением программ были улучшены и все еще требуют дальнейшего улучшения и значительной строгости требований, которая в настоящее время применяется к оптимизации общеорганизационного бюджета, включая разработку подробных и поддерживаемых бюджетов к планам работ по категориям расходов; регулярную проверку понесенных расходов; регулярную сверку бюджета с отчетом о фактических расходах по мероприятиям и категориям расходов. Также следует применять расширенные механизмы контроля для обеспечения надлежащего расчета затрат для предложений о финансировании, проектных документов и планов работ, отражения всех прямых и косвенных затрат на осуществление соответствующих мероприятий и комбинированного финансирования основных ресурсов и программной деятельности, финансирование которой осуществляется за счет непрофильных ресурсов.

31. Следует активно добиваться реализации предстоящей интеграции системы стратегической информации с глобальной системой учета программ, как части преобразований в области ИКТ, с целью решения задач, поставленных в пунктах с (а) до (с) выше.

д. Гуманитарная помощь

32. По-прежнему имеются узкие места программной и операционной деятельности в области гуманитарной помощи. В этой сфере требуются дальнейшие улучшения. А именно: развертывание механизмов финансирования, определенных Исполнительным советом как обязательные и направленные на устранение нехватки средств; доступ к гибкому финансированию для продолжения усилий по оказанию поддержки; расширение возможностей для быстрого развертывания и согласования потенциала людских ресурсов с целью обеспечения своевременных и более эффективных поставок в рамках гуманитарных операций.

(ii) Национальное исполнение

а. Потенциал партнеров-исполнителей

33. Выполненные в 2017 году оценки потенциала по-прежнему показывают необходимость проводить более тщательную и более основательно документированную оценку потенциала партнеров-исполнителей в области программного и финансового управления, включая реализацию механизмов контроля

для предотвращения мошенничества с их стороны, в частности в рамках гуманитарных операций и работы в условиях нестабильности. Комиссия ревизоров также обозначила эту проблему. Будущие оценки должны также отражать новые требования, например по проблемам сексуальной эксплуатации и насилию в отношении получателей помощи. Необходимо ввести меры по упреждающему наращиванию потенциала партнеров-исполнителей и следить за их реализацией на регулярной основе.

b. Финансовый надзор над деятельностью партнеров-исполнителей

34. Финансовый надзор над деятельностью партнеров-исполнителей для обеспечения использования средств по назначению и соответствия расходов утвержденным планам работы и бюджетам остается областью пристального внимания.

35. В 2017 году был полностью реализован пересмотренный согласованный подход к переводу наличных средств (СППНС). Объем и сроки проведенных Управлением ревизий и расследований в течение 2017 года проверок предусматривали выборочные ревизии, проведенные в начале указанного года. Эти результаты в сочетании с результатами, полученными Комиссией ревизоров, показывают необходимость дальнейшего и постоянного совершенствования процесса и методологии, а также наращивания потенциала и улучшения набора навыков вовлеченного персонала.

(iii) Управление товарно-материальными запасами

36. Как уже упоминалось в прошлом, требуется увеличить поддержку охваченных программами стран совместно с другими заинтересованными сторонами соответствующих программ для содействия в деле устранения недостатков в системах управления товарно-материальными запасами, которые могут приводить к сокращению имеющихся в наличии товаров для охраны репродуктивного здоровья и способствовать появлению дефицита. Необходимо более последовательно осуществлять и документировать меры контроля при приемке и проверке. Кроме того, по-прежнему требуются регулярное отслеживание уровня запасов товаров для охраны репродуктивного здоровья, находящихся у партнеров-исполнителей, а также контроль их своевременного распространения и наличия в пунктах по оказанию услуг.

37. Работа по реализации более эффективных организационных механизмов, процессов и систем управления товарно-материальными запасами (от закупки до доставки «на последнем этапе») находится в процессе осуществления и должна быть завершена, чтобы получить выгоды от этих улучшений в полном объеме.

Управление оперативной деятельностью

(i) Управление людскими ресурсами

38. В области управления персоналом, с которым заключены контракты о предоставлении услуг, отмечен ряд улучшений, в результате чего оно стало более прозрачным и строгим. Управление другими задачами, например оформлением контрактов, по-прежнему осуществляется вручную, и в ряде случаев были выявлены несоответствия требованиям политики 2014 года, регулирующей заключение контрактов о предоставлении услуг.

39. Прогресс был достигнут применительно к контрактам с индивидуальными консультантами благодаря разработке специального инструмента для регистрации таких контрактов, внедренного в международном масштабе в 2017 году, однако его интеграция с системой ERP ограничена. Управление заключением контрактов, а также расчетом и выплатой гонораров консультантам по-прежнему осуществляется

вручную, и в ряде случаев были выявлены несоответствия требованиям политики 2015 года, регулирующей сотрудничество с индивидуальными консультантами

40. Кроме того, ограниченная интеграция общеорганизационных и региональных реестров консультантов как для контрактов о предоставлении услуг, так и для индивидуальных консультантов, по-прежнему требует внимания руководства.

(ii) Закупочная деятельность

41. Процедуры закупочной деятельности разработаны должным образом и эффективно функционируют для централизованных закупочных мероприятий, осуществляемых службой закупок (на них приходится около половины от всего объема закупок ЮНФПА). Было выявлено несколько случаев несоблюдения процедур закупочной деятельности на уровне страновых отделений, в частности в таких областях, как проведение торгов и заключение контрактов.

42. В 2017 году была усилена «вторая линия обороны» мер контроля. Теперь требуется дальнейшее усиление для противодействия рискам, источником которых является несоблюдение требований закупочных процедур, предусмотренных в пункте 41 выше, включая внедрение электронной платформы закупок на страновом уровне, которое ожидается в рамках преобразований в сфере ИКТ.

(iii) Финансовое управление

43. Был выявлен ряд случаев проведения расходов не по надлежащим кодам счетов. Компенсирующие механизмы контроля («второй линии обороны»), с успехом реализованные штаб-квартирой, существенно смягчили эти последствия для подготовки финансовой отчетности.

44. Для минимизации рисков выполнения операций без соответствующего утверждения со стороны руководства и возможного возникновения расходов, превышающих размер доступных финансовых ресурсов, финансовые обязательства должны более своевременно вноситься и утверждаться в системе «Атлас» путем создания заявок или заказов на поставку до принятия решения о закупке товаров и услуг или доведения информации о сумме возмещения расходов до сведения поставщиков и партнеров-исполнителей.

(iv) Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)

45. Отмечены значительные успехи по ряду предложений и изменений, осуществленных в рамках реализуемого в настоящее время проекта преобразований в области ИКТ, в частности в отношении управления информационными и коммуникационными технологиями и ресурсами. Ожидается, что после полной реализации в 2018 году, модуль по укреплению руководства и исполнения технических проектов обеспечит дополнительные гарантии в отношении концепции и функционирования механизмов контроля в этой области.