



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

Distr.: General

24 March 2017

Russian

Original: English

Ежегодная сессия 2017 года
30 мая – 10 июня 2017 года, Нью-Йорк
Пункт 15 предварительной повестки дня
ЮНФПА — Внутренняя ревизия и расследование

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения.

**Доклад Директора Управления ревизии и расследований
о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии
и расследований в 2016 году**

**Заключение о достаточности и эффективности процессов
руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА**

В заключении Директора Управления ревизии и расследований, подготовленном на основе объема проделанной работы, достаточность и эффективность процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА получили оценку «частично удовлетворительно», что означает: эти процессы в целом были разработаны и функционировали, однако были выявлены одна или несколько проблем, которые могут негативно повлиять на достижение целей ЮНФПА, если не будут приняты меры по их устранению. Тем не менее ни одна из выявленных проблем не оценивалась как способная серьезно помешать достижению этих 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 2015 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 *«частично удовлетворительно»*, что означает: эти процессы в целом были разработаны и функционировали, однако были выявлены одна или несколько проблем, которые могут негативно повлиять на достижение целей ЮНФПА, если не будут приняты меры по их устранению. Тем не менее ни одна из выявленных проблем не оценивалась как способная серьезно помешать достижению этих 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, используемые для оценки достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля

4. УРР использовало систему внутреннего контроля и комплексную систему управления общеорганизационными рисками, разработанные Комитетом организаций — спонсоров Комиссии Трудюэя в 2013 и 2014 годах соответственно и принятые ЮНФПА в качестве основы 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; и
- (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 страновых отделений, региональных отделений, программ и информационно-коммуникационных технологий; и б) совместных ревизиях совместной деятельности Организации Объединенных Наций, проведенных в период с 1 января по 31 декабря 2016 года, о чем подробно говорится в докладе Директора Управления ревизии и расследований о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии в 2016 году (DP/FPA/2017/6, 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 2016 году в рамках подготовки плана проведения ревизий; в) ход выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам внутренней ревизии, по состоянию на 31 декабря 2016 года; г) системные проблемы, отмеченные в ходе расследований, завершенных в 2016 году; д) выводы, вынесенные Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в ее письме по вопросам управления в связи с проведением промежуточной ревизии ЮНФПА за 2016 год от 30 января 2017 года; е) результаты ревизий национального исполнения, проведенных по поручению руководства и завершенных в 2016 году; ж) результаты контрольных самооценок, завершенных многочисленными страновыми и региональными отделениями, а также некоторыми структурными подразделениями штаб-квартиры в январе 2017 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 оценок рисков, завершенных в рамках процесса общеорганизационного управления рисками, осуществляемого руководством с 2015 года.

8. Результаты ревизий и другие источники фактических данных, рассмотренные с целью составления заключения, в первую очередь касались деятельности, осуществленной ЮНФПА в 2015 году и в предыдущие годы. Если бы в 2016 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 2016 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; и д) размещение системы общеорганизационного планирования ресурсов и управление ею. При оценке достаточности и эффективности соответствующих процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля руководство ЮНФПА полагалось на мероприятия в области управления и

¹ Утверждены Институтом внутренних ревизоров (ИВР).

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. Руководство ЮНФПА не получало от этих поставщиков услуг отчетов, подтверждающих 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; и 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 «частично удовлетворительно», что означает: эти процессы в целом функционировали, однако были выявлены одна или несколько проблем, которые могут негативно повлиять на достижение целей в категориях, подробно описанных в пункте 4 выше, если не будут приняты меры по их устранению.

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; более быстро и эффективно выполнять плановый анализ и обновление политики и руководства по процедурам, которые проходили во время составления настоящего заключения.

Общеорганизационное управление рисками

17. В 2016 году были внесены 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.

18. Этот процесс требует дальнейшего развития, оптимизации, повышения операционной эффективности и приобретения навыков, недостаток которых снижает обоснованность оценок, проводимых оперативными подразделениями. Мероприятия, запланированные на этапе реагирования на риски, должны быть осуществлены в полной мере, включая изучение и анализ рабочими группами по обработке рисков (например, состоящими из профильных экспертов), запланированные на второй квартал 2017 года.

19. Руководство планирует и далее улучшать процесс общеорганизационного управления рисками, в том числе путем внедрения дифференцированного подхода к управлению рисками в страновых отделениях, работающих в рамках гуманитарных операций и в условиях нестабильности или сталкивающихся с быстрым ростом масштаба программ, обновления стратегии по борьбе с мошенничеством и проведения обучения для повышения информированности о мошенничестве среди сотрудников ЮНФПА и партнеров-исполнителей.

Организационная структура и штатное расписание

(i) Потенциал оперативных подразделений

20. Для того чтобы обеспечить соответствие штата осуществляемым программам и оперативным потребностям, необходимы своевременное утверждение и проведение проверок оптимизации организационной структуры оперативных подразделений и персонала, которые обычно проходят одновременно с разработкой новых программ или в результате их значительных изменений.

(ii) Замещение ключевых руководящих должностей

21. Руководство приняло меры к снижению доли вакантных руководящих должностей, в том числе сформировало резерв руководящих кадров. Тем не менее в результате ревизионных проверок по-прежнему обнаруживались случаи (в отделениях, реализующих масштабные и/или сложные программы или работающих в нестабильных ситуациях), 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 региональных отделениях, требуют 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 качества

Управление программами

(i) Планирование по программам и их осуществление

a. Управление с ориентацией на достижение результатов

24. Следует разработать более всеобъемлющую 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); и д) объем сметных ресурсов с разбивкой по всем периодам в рамках программного цикла. Это позволило бы более эффективно планировать и осуществлять программную деятельность, а также успешно отслеживать достижение ожидаемых результатов программ.

25. Эта потребность особенно важна для отделений, работающих в странах, в которых осуществляется проект «Единство действий» и которые приняли решение об использовании общих программных инструментов, например Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или Плана Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, сводных таблиц результатов и ресурсов, поскольку во многих случаях эти отделения предоставляют недостаточно подробную информацию для планирования по программам и отслеживания результатов.

26. Сложности в этой сфере усугубляются недостаточными гарантиями качества на уровне региональных отделений.

27. Руководство отмечало, 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

28. В управлении планами работ были отмечены улучшения, связанные с внедрением глобальной системы учета программ в ноябре 2014 года, особенно в части появления возможности настройки планов работ в приложении «Атлас» и повышения прозрачности мероприятий в рамках планов работ и их бюджетов. Улучшения также были обусловлены проверками планов работ, проведенными отделом программ.

Результаты этих проверок были широко распространены среди страновых и региональных отделений.

29. 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; и d) согласование подписанных планов работ со «снимками состояния» планов работ в глобальной системе учета программ.

30. 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; и d) создание и утверждение плана работ.

с. Механизмы финансового управления осуществлением программ

31. Процедуры и механизмы финансового управления осуществлением программ требуют дальнейшего усиления 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; и 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.

d. Гуманитарная деятельность

32. В 2016 году были отмечены улучшения в гуманитарной деятельности. Для устранения узких мест в программах и оперативной деятельности и повышения эффективности работы ЮНФПА в данной области необходимы дальнейшие меры. Они включают в себя: развертывание механизмов финансирования, определенных Исполнительным советом как обязательные и направленных на устранение нехватки средств; доступ к гибкому финансированию для продолжения усилий по оказанию поддержки; и 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. Оценки потенциала, проведенные в 2016 году, проходили преимущественно в 2015 году или ранее. В ходе этих мероприятий по-прежнему выявляется 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 в письме по вопросам управления за 2017 год также определила возможности для улучшения.

34. Следует учитывать, что в 2016 году был развернут пересмотренный механизм применения согласованного подхода к переводу наличных средств (СППНС); таким образом, ревизии, проведенные в 2016 году, частично отражают это изменение, в результате которого ожидаются определенные улучшения.

b. Финансовый надзор над деятельностью партнеров-исполнителей

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

36. Как упоминалось в пункте 34, улучшения с момента развертывания в 2016 году пересмотренного согласованного подхода к переводу наличных средств (СППНС) еще не полностью реализованы.

(iii) Управление товарно-материальными запасами

37. 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.

38. Для эффективного решения перечисленных выше задач необходимы более эффективные организационные механизмы, процессы и системы управления товарно-материальными запасами — от закупки до «последней мили». Более тщательные мероприятия количественной оценки, планирования, снабжения, закупок, доставки и распределения товаров для охраны репродуктивного здоровья должны сопровождать достижение целей программ, способствовать повышению экономической эффективности и более успешному выполнению задач фидуциарного надзора и контрактных обязательств.

Управление оперативной деятельностью

(i) Управление людскими ресурсами

39. В области управления персоналом, с которым заключены контракты о предоставлении услуг, отмечен ряд улучшений, особенно в части выплат (которые теперь проводятся в системе расчета заработной платы, что также позволяет получать точную информацию о численности таких сотрудников), а также планирования личного трудового вклада и оценки (теперь управление этими процессами осуществляется в системе оценки эффективности и анализа развития). 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.

40. Более умеренный прогресс был достигнут применительно к контрактам с индивидуальными консультантами. Был разработан специальный инструмент для регистрации таких контрактов, глобальное внедрение которого планируется в 2017 году; однако его интеграция с системой ERP будет ограниченной. 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.

41. Кроме того, отмечалась ограниченная интеграция общеорганизационных и региональных реестров консультантов как для контрактов о предоставлении услуг, так и для индивидуальных консультантов.

(ii) Закупочная деятельность

42. Процедуры закупочной деятельности разработаны должным образом и эффективно функционируют для 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.

43. Для снижения рисков, обусловленных вышеупомянутыми факторами, по итогам 2016 года необходимо усилить механизмы контроля «второй линии обороны».

(iii) Финансовое управление

44. Было выявлено множество случаев проведения расходов не по надлежащим кодам счетов, что приводит к снижению общей надежности информации о программной и финансовой деятельности. Компенсирующие механизмы контроля, реализованные штаб-квартирой в рамках процесса подготовки финансовой отчетности, частично смягчили эти последствия.

45. 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

46. Следует улучшить качество руководства проектами в области информационно-коммуникационных технологий, чтобы внедряемые новые системы содержали разработанные надлежащим образом средства доступа и другие механизмы контроля и учитывали требования к разделению обязанностей.

47. Были отмечены активные усилия руководства по развитию информационно-коммуникационных технологий.