



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

Распределение: общее
8 апреля 2019 года

Оригинал:
английский язык

Ежегодная сессия 2019 года
30 мая–7 июня 2019 года, Нью-Йорк
Пункт 13 предварительной повестки дня
ЮНФПА — Внутренняя ревизия и расследования

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

**Доклад Управления ревизии и расследований о деятельности
ЮНФПА в области внутренней ревизии и расследований в 2018 году**

Дополнение

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

Резюме

В заключении Директора Управления ревизии и расследований, подготовленном на основе объема проделанной работы, достаточность и эффективность процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля в ЮНФПА получили оценку *«требуется некоторое улучшение»*, что означает, что указанные процессы были адекватно разработаны 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 внутреннего контроля в ЮНФПА получили оценку «*требуется некоторое улучшение*», что означает, что указанные процессы были адекватно разработаны 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 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 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 в соответствующей части б) совместных ревизиях совместной деятельности Организации Объединенных Наций, проведенных в период с 1 января по 31 декабря 2018 года, о чем подробно говорится в докладе Управления ревизии и расследований ЮНФПА о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и расследований в 2018 году (DP/FPA/2019/6, разделы IV и VI и Приложение 2).

6. Все ревизии УРР проводились в соответствии с применимыми политиками, которые управление обязано соблюдать: политикой в области надзорной деятельности, финансовыми правилами и положениями, положениями и правилами 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 в ходе ревизионной проверки, проведенной в 2018 году в рамках подготовки плана проведения ревизий на 2019 год; в) ход выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам внутренней ревизии, по состоянию на 31 декабря 2018 года; г) проблемы системного характера, выявленные по результатам расследований, проведенных в 2018 году; д) промежуточные выводы, подготовленные Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в промежуточных записях по наблюдению за ревизией финансовой отчетности ЮНФПА за 2018 год в феврале 2019 года; е) результаты ревизий национального исполнения, проведенных по поручению руководства и завершенных в 2018 году; ж) результаты контрольных самооценок, проведенных многими отделениями в странах и регионах, а также некоторыми структурными подразделениями штаб-квартиры в феврале 2019 года; з) доклады о гарантии в отношении третьих лиц, полученные руководством касательно услуг инвестиционных попечителей, сторонних организаций по управлению сетью поставщиков и по размещению систем обмена сообщениями и совместной работы и управлению ими; и) результаты стратегических оценок и оценки риска мошеннических действий, завершенных в рамках процесса общеорганизационного управления рисками, осуществленного руководством, в той мере, в какой они были доступны для использования при подготовке данного заключения.

8. Ревизии и другие источники фактических данных, рассмотренные с целью составления заключения, касались деятельности, осуществленной ЮНФПА в 2017 году и в предыдущие годы, а также в первом квартале 2018 года. Если бы в 2018 году и (или) в 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 2018 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

¹ Утверждены Институтом внутренних ревизоров (ИВР).

соответствующих процессов руководства, управления рисками и внутреннего 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 не 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 хостингом 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 расхождений; б) характера и существенности выявленных проблем (индивидуально и в совокупности); в) коренной причины и распространенности выявленных проблем; г) характеристики рисков согласно результатам оценки рисков ревизионной проверки УРР и существенности затронутых процессов; д) уровня реализации рекомендаций по итогам внутренней ревизии, связанных с этими процессами; е) 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 внутреннего контроля в ЮНФПА получили оценку УРР «требуется некоторое улучшение», что означает, что указанные процессы были адекватно разработаны 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. В 2018 году был достигнут прогресс в разработке системы. Необходимо завершить разработку системы, 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. Завершение разработки комплексной и интегрированной системы контроля является полезным инструментом, с помощью которого руководство сможет повысить уровень информированности о требованиях внутреннего контроля и провести обучение по этой теме (что позволит поддержать уже реализованные инициативы, такие как регулярная контрольная самооценка), усовершенствовать подотчетность для механизмов внутреннего контроля и эффективнее обновлять политики и руководства по процедурам.

Общеорганизационное управление рисками

17. В 2018 году руководство продолжило вносить изменения в процесс общеорганизационного управления рисками, в частности для усовершенствования стратегического информационного модуля «myRisks», разработанного для документирования оценок стратегических рисков и рисков мошенничества, которые проводятся отделениями на местах и структурными подразделениями штаб-квартиры. Эти изменения включали: (a) согласование цикла общеорганизационного управления рисками с календарным годом для сопоставимости с другой отчетностью организации; (b) автоматизацию расчета оценки рисков на основе вероятности; (c) автоматизацию рабочих процессов оценки рисков; (d) усовершенствование документации присвоенных оценок рисков; и (e) использование дифференцированного подхода к управлению рисками для конкретных контекстов или программ.

18. Уже проделанная работа принята к сведению. Этот процесс нуждается в дальнейшем развитии. Это требует устранения пробелов в наборах навыков, которые ограничивают соответствие и эффективность оценок, выполненных структурными подразделениями, и введения более строгого централизованного процесса обеспечения качества. Должны быть полностью реализованы действия, предусмотренные планом в рамках комплексной политики общеорганизационного управления рисками, создания возможностей, обучения и распространения знаний.

Организационная структура и штатное расписание

(i) Потенциал оперативных подразделений

19. В 2018 году улучшились показатели соблюдения сроков утверждения решений по итогам рассмотрения вопросов организационной структуры и управления кадрами. Тем не менее ревизионные проверки были продолжены для выявления задержек в выполнении утвержденных реорганизаций, 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

20. 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 за их деятельностью

21. Механизмы управленческого надзора (так называемая «вторая линия обороны»), реализованные в штаб-квартире и региональных отделениях, были улучшены в результате введения дополнительных процессов по оценке и составлению новых отчетов по управлению и исключениям. «Вторая линия обороны» требует дальнейшего укрепления, в том числе в следующих областях: разработка четкого круга ведения и руководящих принципов в отношении характера, периодичности и охвата управленческого надзора, автоматизация и интеграция процесса оценки при помощи системы планирования ресурсов организации, назначение достаточных людских и финансовых ресурсов на решение этих задач.

22. Для минимизации рисков, связанных с недостаточностью управления и надзора, штаб-квартире и региональным отделениям следует усилить поддержку и надзор за оперативными подразделениями, имеющими вакансии по ключевым позициям, гуманитарными мероприятиями и управлением изменениями.

В. Внутренний контроль

Управление программами

(i) Планирование и реализация программы

a. Ориентированная на результаты система управления

23. Меры, принятые руководством до 2018 года для управления, ориентированного на результаты, постепенно стали приводить к некоторым улучшениям в обеспечении более эффективного планирования и реализации программ, а также в отслеживании результатов программ. К примерам улучшения относятся обеспечение качества на уровне региональных отделений при разработке страновых программ, налаживание межстрановой независимой оценки и механизмы оказания поддержки страновым отделениям в решении программных вопросов.

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 реализации программ; б) показатели и связанные с ними критерии и цели; в) вехи (т. е. промежуточные результаты); д) объем сметных ресурсов с разбивкой по всем периодам в рамках программного цикла.

25. Это позволяет более эффективно планировать и осуществлять программную деятельность ЮНФПА, а также успешно отслеживать достижение ожидаемых результатов программ. Это бы также стало дополнением к сводным таблицам результатов и ресурсов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, которые находятся на высоком уровне агрегирования.

b. Управление планами работ

26. В 2018 году в управлении планами работ были отмечены улучшения, связанные с внедрением политики управления планами работ в августе 2018 года, а также с внедрением в течение года во всех регионах электронной подачи форм о разрешении

финансирования и сертификата расходов (funding authorization and certificate of expenditure, FACE) в улучшенной версии глобальной системы учета программ.

27. Полное воздействие внедрения политики на общую эффективность управления планами работ будет рассмотрено в ходе предстоящих ревизий, 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) дальнейшее развитие навыков персонала по использованию глобальной системы учета программ.

с. Механизмы финансового управления осуществлением программ

28. Процедуры и механизмы финансового управления осуществлением программ были улучшены в некоторых областях, например, для обеспечения надлежащего расчета затрат для предложений о финансировании, проектных документов и планов работ, отражающих все прямые и косвенные затраты на соответствующие мероприятия.

29. Однако они все еще требуют дальнейшего улучшения и значительной строгости требований, которая в настоящее время применяется к оптимизации общеорганизационного бюджета при наличии поддерживаемых бюджетов к планам работ; регулярную проверку понесенных расходов; а также регулярную сверку бюджета с отчетом о фактических расходах. Также следует применять расширенные механизмы контроля для комбинированного финансирования основных ресурсов и программной деятельности, финансирование которой осуществляется за счет непрофильных ресурсов.

30. В процессе преобразования ИКТ следует интегрировать положения, упомянутые в подпунктах (а) - (с) выше, в новую систему планирования общеорганизационных ресурсов.

д. Гуманитарная помощь

31. Ослабили имевшиеся ранее затруднения в программной и операционной деятельности в некоторых областях гуманитарной помощи. Например, введение механизмов финансирования, санкционированных Исполнительным советом, помогло устранить прежнюю нехватку средств. Кроме того, во многих страновых отделениях ЮНФПА играл активную роль — либо руководящую, либо участвовал в работе межучрежденческих координационных групп и рабочих групп в рамках гуманитарных страновых групп.

32. Тем не менее по-прежнему существует необходимость в дальнейших улучшениях в этой сфере. Необходим 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 эффективных поставок в рамках гуманитарных операций. Процессы закупки в этом контексте следует пересмотреть для обеспечения необходимой оперативности действий.

(ii) Национальное исполнение

а. Потенциал партнеров-исполнителей

33. Оценки, выполненные в 2018 году, показали усовершенствование документации по программному и финансовому управленческому потенциалу

партнеров-исполнителей, включая их меры по предупреждению мошенничества. Тем не менее оценки необходимо выполнять в более сжатые сроки, чтобы можно было определить наиболее подходящие способы перевода наличных средств и масштабы необходимой деятельности по обеспечению гарантий.

34. Оценки должны быть также расширены и отражать новые требования, например по профилактике сексуальной эксплуатации и насилию в отношении получателей помощи, а также усилены в сфере управления товарно-материальными запасами. По-прежнему необходимо усилить проактивные меры по наращиванию потенциала и регулярную последующую деятельность в этой области.

b. Финансовый надзор за деятельностью партнеров-исполнителей

35. Финансовый надзор за деятельностью партнеров-исполнителей для обеспечения использования средств по назначению и соответствия расходов утвержденным планам работы и бюджетам остается областью пристального внимания. В частности необходимо усовершенствовать процесс, методологию, глубину и масштабы выборочных проверок, включая их документирование.

36. В целом необходимо расширить возможности и повысить квалификацию персонала, участвующего в управлении партнерами-исполнителями.

(iii) Управление товарно-материальными запасами

37. Требуется улучшить 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. Введение новой политики управления поставками в рамках программ и усовершенствованных инструментов контроля, включая проводимые ЮНФПА проверки товарно-материальных запасов, будет способствовать повышению прозрачности в распределении и отслеживании товаров. Работа по реализации более эффективных организационных механизмов, процессов и систем управления товарно-материальными запасами (от закупки до доставки «на последнем этапе») еще находится в процессе осуществления и должна быть завершена, чтобы получить выгоды от этих улучшений в полном объеме. Полное воздействие политики введения и новых мер будет рассматриваться в ходе последующих ревизий.

Управление оперативной деятельностью

(i) Управление людскими ресурсами

39. В области управления персоналом, с которым заключены контракты о предоставлении услуг, по-прежнему отмечается 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.

40. Прогресс был также достигнут применительно к контрактам с индивидуальными консультантами и специальным инструментом для регистрации таких контрактов, внедренного в международном масштабе в 2017 году, однако его интеграция с системой планирования общеорганизационных ресурсов ограничена и используется в минимальном объеме. Управление заключением контрактов, а также расчетом и выплатой гонораров консультантам по-прежнему осуществляется вручную, и в ряде случаев еще выявляются несоответствия требованиям политики 2015 года, регулирующей сотрудничество с индивидуальными консультантами.

41. Кроме того, ограниченная интеграция общеорганизационных и региональных реестров консультантов для индивидуальных консультантов по-прежнему требует внимания руководства.

42. Управление отпусками также является областью, нуждающейся в улучшении с точки зрения завершенности и точности ведения учета.

(ii) Закупочная деятельность

43. Процедуры закупочной деятельности разработаны должным образом и по-прежнему эффективно функционируют для централизованных негуманитарных закупочных мероприятий, осуществляемых службой закупок (на них приходится около половины от всего объема закупок ЮНФПА). Было выявлено несколько случаев несоблюдения процедур закупочной деятельности в страновых отделениях, в частности в таких областях, как оценка потребностей, планирование закупок, проведение торгов, оценка, заключение контрактов, а также получение и проверка заказанных товаров. Были отмечены улучшения в использовании долгосрочных соглашений для повышения эффективности и получения отдачи от вложенных средств, хотя и с растущей потребностью получения необходимых разрешений на их использование от других организаций системы Организации Объединенных Наций.

44. В 2018 году была дополнительно усилена «вторая линия обороны» мер контроля. Теперь требуется дальнейшее усиление для противодействия рискам, источником которых является несоблюдение требований закупочных процедур, предусмотренных в пункте 43 выше, включая внедрение электронной платформы закупок на уровне отдельных стран, которое ожидается в рамках преобразований в сфере ИКТ.

45. Как указано ранее (см. пункт 32), закупки в контексте гуманитарной деятельности являются областью, нуждающейся в улучшении.

(iii) Финансовое управление

46. На уровне страновых отделений по-прежнему выявляются многочисленные случаи неправильного учета расходов, что может привести к представлению некорректной финансовой отчетности. Компенсирующие механизмы контроля («второй линии обороны»), с успехом реализованные штаб-квартирой, по-прежнему существенно смягчают эти последствия для подготовки финансовой отчетности.

47. Для минимизации рисков выполнения операций без соответствующего утверждения со стороны руководства и возможного возникновения расходов, превышающих размер доступных финансовых ресурсов, по-прежнему важно более своевременно вносить и утверждать финансовые обязательства 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.

48. Процессы и механизмы контроля выплат, совершаемых через поставщиков платежных услуг, например банки, системы денежных переводов и операторов мобильной связи, были усовершенствованы и по-прежнему остаются областью, требующей улучшения.

(iv) Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)

49. По-прежнему отмечаются значительные успехи по реализуемому в настоящее время проекту преобразований в области ИКТ, в частности в отношении управления информационными и коммуникационными технологиями и ресурсами. Модуль по укреплению руководства и исполнения технических проектов был полностью внедрен в 2018 году и обеспечивает дополнительные гарантии в отношении концепции и функционирования механизмов контроля в этой области. Полное воздействие трансформации ИКТ будет оцениваться в ходе будущих ревизий.
