



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

Distr.: General

7 April 2016

Russian

Original: English

Ежегодная сессия 2016 года

6–10 июня 2016 года, Нью-Йорк

Пункт 14 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 2015 году**

Резюме

Настоящий доклад Управления ревизии и расследований (УРР) о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и расследований за год, закончившейся 31 декабря 2015 года, представлен во исполнение решений 2015/2 и 2015/13 Исполнительного совета и предыдущих соответствующих решений Совета.

В докладе представлен обзор мероприятий в области внутренней ревизии и расследований, завершенных УРР в 2015 году. В докладе содержится информация по следующим вопросам: а) ресурсы УРР на 2015 год; б) существенные вопросы, выявленные в ходе проведенных УРР внутренних ревизионных проверок и расследований; в) проведенные расследования, включая случаи мошенничества, и принятые по ним меры; г) обзор рекомендаций, вынесенных по итогам внутренних ревизий в 2010–2014 годах, и состояние их выполнения. И наконец, в настоящем докладе приводится заключение УРР, выносимое исходя из объема проделанной работы в отношении достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА. Приложения 1–8 по отдельности имеются на веб-сайте ЮНФПА.



Во исполнение решения Исполнительного совета 2015/2 и предыдущих соответствующих решений Совета годовой доклад Консультативного комитета по ревизии ЮНФПА (DP/FPA/2016/7/Add.1) приводится в приложении к настоящему докладу. Также представлен ответ руководства на него и на настоящий доклад (DP/FPA/2016/CRP.2). Действия руководства, предпринятые во исполнение 15 рекомендаций, вынесенных тогдашним Отделом служб надзора в его предыдущем докладе (DP/FPA/2011/5), содержатся в приложении 5, которое размещено на веб-сайте ЮНФПА в виде отдельного документа.

Элементы решения

Исполнительный совет, возможно, пожелает:

принять к сведению настоящий доклад (DP/FPA/2016/7), годовой доклад Консультативного комитета по ревизии (DP/FPA/2016/7/Add.1) и ответы руководства на него (DP/FPA/2016/CRP.2) и на настоящий доклад;

заявить о своей неизменной поддержке усилий по укреплению функций ревизии и расследований в ЮНФПА и по обеспечению выделения достаточных ресурсов для выполнения их мандата;

отметить и поддержать участие Управления ревизии и расследований в совместной деятельности в области проведения ревизий и расследований.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Контроль качества в ЮНФПА	5
A. Мандат	5
B. Заключение о достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА.....	6
III. Ресурсы	7
IV. Соблюдение политики в области надзора	8
V. Внутренняя ревизия	9
A. Планирование ревизии с учетом факторов риска	9
B. Результаты оценки рисков при ревизии	9
C. Деятельность по внутренней ревизии в 2015 году.....	10
<i>Установившийся в результате ревизионный цикл</i>	<i>11</i>
D. Основные выводы по результатам деятельности по внутренней ревизии	12
<i>Ревизии страновых отделений</i>	<i>12</i>
<i>Ревизии страновых отделений</i>	<i>18</i>
<i>Совместные ревизии</i>	<i>19</i>
<i>Корпоративные процессы.....</i>	<i>20</i>
E. Выполнение рекомендаций по итогам внутренней ревизии.....	21
<i>Рекомендации, остающиеся невыполненными</i>	<i>21</i>
<i>Рекомендации, остающиеся невыполненными в течение 18 или более месяцев.....</i>	<i>23</i>
VI. Расследования	24
A. Дела к рассмотрению.....	25
B. Виды жалоб	26
C. Состояние рассмотрения дел	27
D. Принятые дисциплинарные меры или санкции	28
E. Проблемы, обусловленные недостаточным потенциалом в области расследований	28
VII. Консультативная деятельность	29
VIII. Координация деятельности в системе Организации Объединенных Наций	30
A. Внутренняя ревизия.....	30
B. Расследования	30
C. Объединенная инспекционная группа	30
IX. Общие заключения и последующие шаги	30

Диаграммы

Диаграмма 1. Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений, в разбивке по степени приоритетности	17
Диаграмма 2. Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений, в разбивке по видам	18
Диаграмма 3. Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений, в разбивке по причинам	18
Диаграмма 4. Рекомендации, остающиеся невыполненными по состоянию на 31 декабря 2015 года	22
Диаграмма 5. Рекомендации, остающиеся невыполненными в течение 18 или более месяцев	24
Диаграмма 6. Обзор жалоб, полученных в период 2012–2015 годов	26

Таблицы

Таблица 1. Ресурсы – 2014 и 2015 годы	8
Таблица 2. Результаты проведенной в 2014 году оценки рисков при ревизии	10
Таблица 3. Обзор мероприятий, проведенных в 2015 году	11
Таблица 4. Оценка по итогам ревизии, в разбивке по областям в 2015 году	13
Таблица 5. Статус выполнения рекомендаций по итогам ревизии, в разбивке по годам	22
Таблица 6. Обзор дел, полученных и закрытых в 2015 году ^{*)}	25
Таблица 7. Обзор обвинений, расследованных в 2015 году	27

Приложения

Приложение 1. Заключение по итогам ревизии за 2015 год	
Приложение 2. Перечень докладов о внутренней ревизии, выпущенных в 2015 году (с рейтингами)	
Приложение 3. Передовая практика и возможности для улучшений, представленные в докладах о внутренней ревизии страновых отделений за 2015 год	
Приложение 4. Рекомендации, выпущенные более 18 месяцев назад, по состоянию на конец 2015 года	
Приложение 5. Обновленные данные по 15 рекомендациям из документа DP/FPA/2011/5	
Приложение 6. Национальное исполнение и счет операционного фонда по состоянию на конец 2015 года	
Приложение 7. Подробное резюме докладов о расследованиях, выпущенных в 2015 году	
Приложение 8. Обновленное резюме докладов о расследованиях, выпущенных в 2014 году	

(Приложения 1–8 по отдельности имеются на веб-сайте ЮНФПА)

I. Введение

1. Настоящий доклад представляет Исполнительному совету резюме мероприятий в области внутренней ревизии и расследований, проведенных Управлением ревизии и расследований (УРР) в 2015 году. В настоящем докладе приводится заключение УРР, выносимое исходя из объема проделанной работы в отношении достаточности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА во исполнение решения 2015/13. Доклад соответствует третьему полному году, в котором для общественности раскрываются данные докладов о внутренней ревизии.

II. Контроль качества в ЮНФПА

A. Мандат

2. Основу мандата УРР составили: статья XVII финансовых положений и правил ЮНФПА 2014 года, политика в области надзорной деятельности¹ и системы подотчетности². УРР единолично исполняет следующие функции, руководит их исполнением или уполномочивает другие структуры их исполнять или руководить их исполнением: а) услуги по независимому внутреннему аудиту (достаточность и эффективность процессов руководства, управления рисками и внутреннего контроля и экономичное и эффективное использование ресурсов; и б) услуги по проведению расследований (обвинения в совершении неправомерных действий). Устав УРР был утвержден Директором-исполнителем ЮНФПА 17 июля 2014 года.

3. Консультативный комитет по ревизии (ККР) и Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций на регулярной основе контролируют качество работы УРР. ККР продолжал давать консультации по повышению эффективности предоставляемых УРР услуг в области ревизии и расследований. В 2015 году он рассмотрел годовой план работы УРР, бюджет, текущие отчеты о ходе работы, годовой доклад и доклады о внутренней ревизии. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций осуществляла мониторинг действий по выполнению ее рекомендаций, направленных на совершенствование оперативной деятельности УРР. В 2015 году внешние ревизоры по-прежнему опирались на результаты работы УРР и подготовленные им доклады.

4. Как и в прошлые годы, УРР получало поддержку со стороны старшего руководства ЮНФПА на протяжении всего года. Директор УРР принимал, в частности, участие в заседаниях Исполнительного комитета ЮНФПА в качестве члена *ex officio*, что также предоставило Директору возможность непосредственно предложить старшему руководству свои рекомендации относительно управления, отчетности или контрольных аспектов новых мер политики или процедур и прокомментировать возникновение любых потенциальных рисков для ЮНФПА.

¹ Решение 2015/2 Исполнительного совета; см. также DP/FPA/2015/1.

² См. DP/FPA/2007/20.

5. УРР осуществляет свою деятельность в соответствии с профессиональными стандартами, которых оно придерживается, в соответствии с политикой, которой оно следует — политика в области надзорной деятельности, финансовые положения и правила, правила и положения в области кадровой политики, Международные стандарты профессионального проведения внутренней ревизии³ и расследований, дисциплинарные рамки ЮНФПА, политика санкций ЮНФПА в отношении поставщиков, политика ЮНФПА в области защиты сотрудников от преследований за сообщения о ненадлежащем поведении или сотрудничество при проведении санкционированных ревизий и Единообразные руководящие принципы проведения расследований.

6. Для обеспечения эффективного выполнения своего мандата УРР осуществляет программу обеспечения гарантий качества и совершенствования как в том, что касается внутренней ревизионной деятельности, так и в плане проведения расследований. Эта программа включает оценки качества на постоянной и периодической основе. В 2015 году Институтом внутренних ревизоров вновь проводилась независимая проверка деятельности УРР по проведению внутренней ревизии, которая подтвердила, что его деятельность в целом соответствует международным стандартам и кодексу этики Института.

7. Директор УРР настоящим подтверждает Исполнительному совету, что в 2015 году УРР обладало организационной независимостью. Оно было свободно от вмешательства при определении объема своей работы, ее выполнении и представлении отчетов о ее результатах.

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

8. Заключение основывается на результатах ревизии страновых отделений, региональных отделений и корпоративных процессов, совместных ревизий межучрежденческой деятельности, а также обзоров результатов предыдущих ревизий, завершенных в период с 1 января по 31 декабря 2015 года, согласно разъяснениям, содержащимся в докладе. Все ревизии УРР проводились в соответствии с применяемыми стандартами (см. пункт 5).

9. Для подготовки заключения УРР при необходимости рассматривало другие источники фактических данных: а) совокупные аудиторские знания, полученные УРР в результате ревизий, завершенных в предыдущие годы, с учетом их актуальности; б) ход выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам внутренней ревизии, по состоянию на 31 декабря 2015 года; в) системные проблемы, отмеченные в ходе расследований, завершенных в 2015 году; г) выводы, вынесенные Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в ее письме по вопросам управления в связи с проведением промежуточной ревизии ЮНФПА за 2015 год от 6 января 2016 года; д) результаты ревизий национального исполнения, проведенных по поручению руководства и завершенных в 2015 году; е) результаты контрольных самооценок, завершенных многочисленными страновыми и региональными отделениями, а также структурными подразделениями штаб-квартиры в феврале 2016 года; ж) результаты

³ Утверждены Институтом внутренних ревизоров (ИВР).

оценок рисков, завершенных в рамках процесса общеорганизационного управления рисками, осуществляемого руководством с 2015 года.

10. 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. Результаты ревизий ЮНФПА и другие источники фактических данных, рассмотренные с целью составления заключения, в первую очередь касались деятельности, осуществленной ЮНФПА в 2014 году и в предыдущие годы. Если бы проводилась дополнительная ревизионная работа, то могли быть выявлены дополнительные вопросы, которые могли повлиять на составление заключения.

11. В заключении УРР, подготовленном, как указывалось выше, 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. Согласно оценке ни одна из выявленных проблем не способна серьезно помешать достижению целей ЮНФПА. Однако были выявлены одна или более проблем, которые могут негативно повлиять на достижение целей, если не будут приняты меры по их устранению.

12. В приложении 1 представлена дополнительная информация, включая критерии, которые учитывались при составлении заключения.

III. Ресурсы

13. По состоянию на 31 декабря 2015 года в УРР была 21 утвержденная должность: 4 должности категории общего обслуживания (в конце года одна оставалась вакантной) и 17 — категории специалистов (в конце года 14 утвержденных должностей категории специалистов были заполнены, а 3 — по одной в секторах внутренней ревизии и расследований, а также в Директорате — находились в процессе заполнения). Имевшие место в прошлом трудности в нахождении подходящих квалифицированных кандидатов, которые усугублялись задержками в процессе вступления в должность, в 2015 году по-прежнему сохранялись. Общая доля вакантных должностей в УРР оставалась неизменной и составляла 16 процентов, хотя и при ином распределении вакансий по сравнению с 2014 годом (см. таблицу 1).

14. В 2014 году УРР начало финансироваться исключительно из общеорганизационного бюджета ЮНФПА. Общий объем бюджета УРР на 2015 год, скорректированный с учетом фактических показателей доли вакантных должностей в 2015 году, оставался стабильным по сравнению с 2014 годом (см. таблицу 1). В 2015 году УРР осуществляло активное управление своим бюджетом: Директорат проводил в УРР меры жесткой экономии и финансовой поддержки подразделения по проведению расследований. По возможности проводилось перераспределение средств, предназначенных для вакантных должностей, на привлечение внешней поддержки для проведения конкретных мероприятий или расследований.

Таблица 1
Ресурсы — 2014 и 2015 годы

	Сектор внутренней ревизии		Сектор расследований		Директорат		ККР		Итого	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Должности категории специалистов — утвержденные	10	10	5	5	2	2	–	–	17	17
Доля вакансий	21%	13%	0%	9%	33%	50%	–	–	16%	16%
Вспомогательные должности — утвержденные	1	1	1	1	2	2	–	–	4	4
Доля вакансий	0%	0%	0%	0%	0%	6%	–	–	0%	3%
<i>(в тыс. долл. США)</i>										
Расходы на персонал (скорректированные с учетом доли вакансий)	1 982	2 193	933	949	557	483	–	–	3 472	3 624
Индивидуальные консультанты	89	87	129	173	–	–	65	58 ^{*)}	283	318
Закупаемые услуги	504	736	21	29	30	–	–	–	554	765
Дорожные расходы	283	238	218	184	42	15	143	73	686	509
Операционные расходы ^(**)	55	37	20	20	37	1	3	3	114	60
ИТОГО	2 913	3 291	1 321	1 355	666	499	211	134	5 109	5 276

^{*)} После отказа Председателя от выплаты вознаграждения.

^{**)} В основном системы информационных технологий (ИТ).

IV. Соблюдение политики в области надзора

15. Как указано в документе DP/FPA/2015/1 (пункт 27), ресурсы УРР были эффективно и рационально использованы, но имеющихся средств было недостаточно, для того чтобы расширять охват деятельности по осуществлению внутренней ревизии, справляться с возрастающим количеством все более сложных дел к рассмотрению и оказывать иную поддержку руководству, помимо предоставления нерегулярных консультативных услуг (более подробное разъяснение представлено ниже).

16. Процедуры раскрытия информации, содержащейся в докладах о внутренней ревизии, как это определено в документе DP/FPA/2015/1, действовали в течение всего 2015 года, который стал третьим годом раскрытия для общественности информации, представленной в докладах. В 2015 году не было получено никаких запросов о предоставлении доступа к докладам, выпущенным в период с сентября 2008 года по ноябрь 2012 года. Все доклады, выпущенные после 1 декабря 2012 года, стали доступны общественности не позднее чем через месяц после их выпуска для внутреннего пользования. Вопрос о четкости и качестве докладов о внутренней ревизии остается предметом пристального внимания УРР, которое потратило много времени и усилий на обеспечение взаимодействия в сфере управления.

V. Внутренняя ревизия

A. Планирование ревизии с учетом факторов риска

17. При проведении мероприятий по контролю качества УРР учитывает существующие риски в плане ревизионных проверок, который утверждается Директором-исполнителем после предварительного рассмотрения Консультативным комитетом по ревизии. План основывается на задокументированной оценке рисков всего аудиторского пространства, включающего 139 оперативных подразделений и 35 корпоративных процессов (см. пункт 22 и таблицу 2). Риск оценивается по ряду факторов, способных негативно повлиять на достижение целей оперативных подразделений и оцениваемых процессов с точки зрения потенциальных последствий и вероятных событий.

18. Оценка рисков ревизионной проверки оперативного подразделения основывается на финансовой и программной информации, показывающей: а) существенность расходов по выполнению программ; б) сложность программы; в) изменения в программе; г) операционную сложность; е) осуществление программы; ф) качество управления и борьбы с мошенничеством и коррупцией в той стране, где расположено данное подразделение⁴; г) потенциал оперативного подразделения для управления этой программой; и h) результаты консультаций с руководством в штаб-квартире и региональных отделениях. Оценка также включает в себя результаты и сроки выпуска докладов о внутренних или внешних ревизиях, проведенных к настоящему времени.

19. Для оценки риска при ревизии корпоративных процессов используется отдельная модель, отражающая следующие факторы: а) финансовая существенность; б) воздействие и сложность процессов; в) уровень изменений, затрагивающих данные процессы; г) эффективность имеющихся систем контроля; и е) потенциал оперативных подразделений, отвечающих за управление системами контроля. Эта модель также отражает консультации с руководством соответствующих штаб-квартир.

20. Оценка рисков информационных технологий осуществляется независимо — либо на регулярной основе, либо если произошли коренные изменения, как, например, в случае недавнего перехода на использование «облачных» приложений.

B. Результаты оценки рисков при ревизии

21. План работы по проведению внутренней ревизии в 2015 году был разработан на основе оценки рисков при ревизии, завершившейся в декабре 2014 года (подробная информация включена в документ DP/FPA/2015/7, с. 8–10).

22. В связи со значительным сокращением объема основных ресурсов, с которым ЮНФПА столкнулся в 2016 году, обновление оценки рисков при ревизии было отложено до поступления информации о характере, масштабах и предполагаемом воздействии ответных мер руководства. В то же время был

⁴ На основании показателей, опубликованных Всемирным банком.

разработан предварительный план работы на 2016 год, который в случае необходимости может быть пересмотрен, как только станут известны ответные меры руководства.

23. Предварительный план ревизии на 2016 год основывается на: а) результатах оценки рисков при ревизии за 2014 год, пересмотренных с целью сопоставления циклов ревизорского охвата базирующихся в Нью-Йорке фондов и программ посредством гармонизации пороговых значений, используемых для определения высокого и среднего риска для страновых отделений (см. таблицу 2); и b) оценке рисков в секторе информационных технологий, которая была проведена в 2015 году.

Таблица 2
Результаты проведенной в 2014 году оценки рисков при ревизии

<i>Организация, в отношении которой была проведена оценка</i>	<i>Высокий риск</i>	<i>Средний риск</i>	<i>Низкий риск</i>	<i>Итого</i>
Страновые отделения	12	50	59	121
Региональные отделения	1	5		6
Отделения связи	–	–	6	6
Структурные подразделения штаб-квартиры, задействованные в осуществлении программ	1	4	1	6
Оперативные подразделения	14	59	66	139
Корпоративные процессы	17	16	2	35

С. Деятельность по внутренней ревизии в 2015 году

24. План работы по внутренней ревизии 2015 года включает 26 мероприятий, охватывающих комбинацию из оперативных подразделений с высокой и средней степенью риска, корпоративных процессов с высокой степенью риска, ревизии, проведенные совместно с другими службами внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (согласно решению, принятому на межучрежденческом уровне), а также один обзор результатов предыдущей ревизии. В целях максимально эффективного использования ресурсов (см. таблицу 3) мероприятия планировались таким образом, чтобы к концу года были достигнуты различные степени завершения, как это отражено в плане работы по внутренней ревизии на 2015 год, одобренном Консультативным комитетом по ревизии и утвержденном Директором-исполнителем.

25. К концу года были завершены все запланированные мероприятия на местах, о предварительных результатах которых было доложено руководству, за исключением одной совместной ревизии, завершение работы по которой было отложено на январь 2016 года. В целом было издано 15 докладов (включая проекты докладов) вместо запланированных 18 докладов (см. таблицу 3).

Таблица 3
Обзор мероприятий, проведенных в 2015 году

<i>Статус</i>	<i>Оперативные подразделения</i>	<i>Корпоративные процессы^{a)}</i>	<i>Совместные ревизии^{b)}</i>	<i>Обзор результатов</i>	<i>Итого</i>
Сводка запланированных мероприятий – по году завершения					
Ревизии, подлежащие завершению в 2015 году	11	5	1	1	18
Ревизии, начатые в 2015 году и подлежащие завершению в 2016 году	5	1	2		8
Общее число мероприятий	16	6	3	1	26
Сводка осуществленных мероприятий – по состоянию на конец года					
Выпущенные заключительные доклады	7	2	1	1	11
Выпущенные проекты докладов	3	1			4
Итого	10	3	1	1	15
Проект доклада находится на стадии подготовки или на рассмотрении руководства УРР	6 ^{c)}	3	1		10
Планирование или этап работы на местах	1 ^{c)}		1 ^{d)}		2
Общее число мероприятий	17	6	3	1	27

Примечания

^{a)} Включая ревизию основной программы.

^{b)} Проводится под руководством других служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций.

^{c)} Одно мероприятие (работа на местах) было перенесено на 2016 год по просьбе руководства и заменено начавшимся дополнительным мероприятием.

^{d)} Завершение работы на местах отложено на январь 2016 года.

26. В течение 2015 года на своевременности завершения работы над докладами по-прежнему негативно сказывался ограниченный управленческий потенциал УРР — проблема, на которую ранее обращалось внимание Консультативного комитета по ревизии и руководства, а также продолжительные обсуждения докладов и задержки в сроках получения ответов руководства. Выпуск ряда докладов о ревизии был смещен из-за текучести кадров и необходимости менять график работы на местах, с тем чтобы решить проблему, связанную с наличием в проверяемом подразделении необходимого персонала.

Установившийся в результате ревизионный цикл

27. В соответствии с объемом ресурсов, утвержденным для внутренней ревизии в рамках общеорганизационного бюджета на 2014–2017 годы, пересмотренной моделью оценки рисков при ревизии (см. пункт 23) и задачей по обеспечению полного штата сотрудников планируется, что в период 2015–2018 годов ревизионный цикл составит 3 года для оперативных подразделений с вы-

сокой степенью риска, 13 лет — для оперативных подразделений со средней степенью риска и 15–17 лет — для корпоративных процессов, охватываемых сквозными обзорами (дополнительно к проверкам, проводимым в рамках ревизии отделений на местах). Гарантии для оперативных подразделений с низкой степенью риска предполагается обеспечивать исключительно через систему непрерывного аудита — обзора из штаб-квартиры оперативной эффективности ряда основных механизмов контроля и значительных финансовых операций подразделений с низкой степенью риска⁵.

28. Ввиду объема средств, выделенных на внутреннюю ревизию в 2016 году, не представляется возможным обеспечить для оперативных подразделений с высокой степенью риска прогнозируемый ревизионный цикл в 3 года. Чтобы обеспечить трехлетний период охвата оперативных подразделений с высокой степенью риска будет продлен ревизионный цикл для оперативных подразделений со средней степенью риска. Предоставить определенные дополнительные гарантии возможно за счет расширения масштабов непрерывной ревизионной деятельности в отношении отделений со средней степенью риска при резком ограничении охвата сквозной ревизии корпоративных процессов.

29. Для обеспечения цикла в 3 года для оперативных подразделений с высокой степенью риска, 10 лет — для оперативных подразделений со средней степенью риска (с предоставлением дополнительных гарантий через систему непрерывного аудита) и 10 лет — для сквозных обзоров корпоративных процессов потребуются дополнительные людские и финансовые ресурсы, предложение о выделении которых УРР представило на рассмотрение Консультативному комитету по ревизии и руководству. УРР отразило это в своем среднесрочном бюджете, предлагаемом руководству ЮНФПА.

D. Основные выводы по результатам деятельности по внутренней ревизии

Ревизии страновых отделений

30. В 2015 году УРР выпустил доклады о ревизии 5 страновых отделений. Ревизии охватывают вопросы руководства, управления рисками и процессы внутреннего контроля, что включает такие области, как руководство отделением, управление программами и управление оперативной деятельностью, причем объем и качество анализа зависели от результатов оценки аудиторских факторов риска этого мероприятия, проведенной на этапе планирования мероприятий.

31. Из пяти докладов в двух (40 процентов) была дана оценка «частично удовлетворительно»⁶, а в трех (60 процентов) — «неудовлетворительно»⁷, как указано в приложении 2. Ниже приводится сводка оценок в разбивке по областям ревизии.

⁵ Процесс осуществления начался в 2016 году после прибытия в июле 2015 года специалиста по анализу данных.

⁶ Выявлены одна или более проблем, которые могут негативно повлиять на достижение целей проверяемого подразделения, если руководство не примет меры по их устранению.

⁷ Выявлены одна или более проблем, которые могут серьезно помешать достижению целей проверяемого подразделения.

Таблица 4
Оценка по итогам ревизии, в разбивке по областям в 2015 году

Область	Удовлетворительно		Частично удовлетворительно		Неудовлетворительно	
	Число отделений	Процент	Число отделений	Процент	Число отделений	Процент
Руководство отделением	–	–	2	40%	3	60%
Управление программами	–	–	1	20%	4	80%
Управление оперативной деятельностью	1	20%	2	40%	2	40%

Основные выводы

32. Основные области для улучшения, выявленные в 2015 году, соответствуют тем областям, которые были выявлены и указаны в докладах за предыдущие годы. Основные выводы (передовая практика и возможности для улучшений) представлены ниже и отражают структуру докладов о ревизии страновых отделений. Общее представление в виде таблицы содержится в приложении 3.

i) Руководство отделением

33. В 2015 году по-прежнему повсеместно проводились регулярные собрания персонала и руководства для обмена информацией, контроля за осуществлением программ и улучшения координации программной и оперативной деятельности. В некоторых отделениях готовились также четкие и актуальные планы по управлению отделениями, и их персонал демонстрировал четкое понимание своих функций и обязанностей, а также стратегий и процедур.

34. Результаты ревизий продолжают указывать на необходимость: а) проведения регулярного анализа организационной структуры и кадрового состава в целях обеспечения соответствия возможностей и условий контрактов потребностям по выполнению программ и оперативной деятельности, особенно в связи с подготовкой новых страновых программ; б) более оперативного заполнения вакансий на ключевых должностях; и с) усиления поддержки и надзора со стороны региональных отделений и штаб-квартиры в отношении тех отделений, в которых решение проблемы заполнения вакантных должностей затягивается. Ожидается, что улучшению положения в вышеперечисленных областях будет способствовать практическое внедрение в региональных отделениях процесса формирования резерва руководящих кадров и сети по вопросам людских ресурсов стратегических партнеров.

35. В ходе ревизий также по-прежнему выявляется необходимость совершенствования годовых планов руководства отделением на основе более эффективного определения промежуточных результатов и их соответствующих показателей, критериев и целей, а также значительного повышения эффективности управления рисками, в частности посредством обеспечения использования оперативными подразделениями четко установленных процессов для: а) выявления и оценки всех соответствующих рисков, влияющих на оперативную деятельность; и б) планирования и осуществления деятельности по снижению рисков. В рамках нового процесса общеорганизационного управления

рисками (который внедряется с июля 2015 года) большинство оперативных подразделений к концу 2015 года завершили первоначальную оценку портфеля стратегических рисков и рисков мошенничества, выявленных на корпоративном уровне. Начиная с 2016 года руководство при участии координаторов по вопросам рисков и при поддержке профильных экспертов должно провести оценку ответных мер в отношении рисков, признанных «критическими» или «высокими», для их последующего анализа и обсуждения в Комитете по рискам, возглавляемом Директором-исполнителем.

ii) Управление программами

a. Планирование по программам, их осуществление и контроль

36. Некоторые отделения, используя технологию мобильного банковского обслуживания или местную банковскую систему, осуществляют высокоэффективные процессы, чтобы облегчить оплату дорожных и накладных расходов участников программ, как, например, это происходило в ходе проведения кампаний по лечению фистулы посредством хирургического вмешательства и в сфере оплаты труда лиц, занимающихся наблюдением за проведением переписи населения. Другим отделениям следует изучить и тиражировать эту практику, чтобы минимизировать риски, связанные с осуществлением платежей денежной наличностью.

37. В ходе ревизий подчеркивалась необходимость в разработке более комплексного подхода к оценке результатов, чтобы эффективнее определять и увязывать такие показатели, как: а) промежуточные результаты осуществления программ; б) показатели, соответствующие критерии и цели; и с) объем сметных ресурсов.

38. Несмотря на применение с ноября 2014 года глобальной системы программирования, в ходе ревизий по-прежнему выявлялись возможности для улучшения, связанные с такими аспектами, как а) сроки окончательной подготовки ключевых программных документов и планов работы; б) уровень детализации планов работы; с) регулярное обновление планов работы в соответствии с политикой в области управления планами работы, принятой в 2014 году; d) уровень детализации бюджетных расходов на вспомогательную деятельность по осуществлению планов работы; e) эффективность механизмов бюджетного контроля за финансовым управлением программами, включая анализ расходов и сверку бюджета с отчетом о фактических расходах; и f) согласование подписанных с партнерами-исполнителями планов работы с «основными параметрами» планов работы, предусмотренными глобальной системой программирования. По итогам ревизий было также выявлено сохранение необходимости более последовательно и неукоснительно следить за осуществлением программной деятельности и достигнутыми результатами.

39. В штаб-квартиру были направлены две рекомендации высокой степени приоритетности, касающиеся устранения значительных проблем, выявленных при проведении ревизии страновых отделений в 2015 году: а) проведение обязательного обзора механизмов обеспечения качества на этапах разработки, планирования и осуществления программ, включающих инновационные подходы (например, такие, как система вознаграждения по результатам выполненной работы); и б) разработка предусматривающего конкретные сроки плана действий по подготовке общеорганизационных ответных мер по устранению

проблем, которые сдерживают принятие эффективных мер реагирования в гуманитарной области.

b. Национальное исполнение

40. В ходе ревизии по-прежнему выявляется необходимость проводить более тщательную и более основательно документированную оценку потенциала партнеров-исполнителей в области программного и финансового управления, что крайне важно для подбора подходящих условий перевода денежной наличности, а также характера и частоты программной и финансовой деятельности в области мониторинга. Ожидается, что в этой области произойдут улучшения после повсеместного внедрения пересмотренного согласованного подхода к переводу денежной наличности (СППД) во всех отделениях ЮНФПА начиная с 2016 года. Процесс подготовки к повсеместному внедрению этого подхода включал предоставление отделениям на местах пересмотренного контрольного перечня вопросов для самооценки потенциала и проведение для них профессиональной подготовки в 2015 году. Кроме того, в ходе ревизии было выявлено, что партнеры-исполнители осуществляют недостаточный финансовый контроль за обеспечением использования средств по назначению. В штаб-квартиру была направлена рекомендация увеличить охват ежегодными ревизионными проверками партнеров-исполнителей в странах с недостаточным финансовым контролем или там, где в результате такого контроля были выявлены существенные финансовые проблемы.

41. По-прежнему отмечаются повторяющиеся случаи перевода средств партнерам-исполнителям вне процессов счета операционного фонда и расходования средств на мероприятия, осуществленные партнерами-исполнителями, которые, судя по записям, были проведены как выполненные непосредственно ЮНФПА, хотя число таких случаев сократилось. Эти отклонения от установленных процедур уменьшают уверенность руководства в надлежащем использовании средств, предоставляемых партнерам-исполнителям, поскольку связанные с этим расходы не подлежат проверке качества деятельности, осуществляемой по линии национального исполнения. Более подробные сведения о счете операционного фонда и состоянии национального исполнения представлены в приложении б.

c. Управление товарно-материальными запасами

42. Руководству необходимо обратить более пристальное внимание на повышение эффективности функционирования механизмов контроля управления товарно-материальными запасами и системой снабжения и укрепления дисциплины соблюдения политики управления товарно-материальными запасами. В частности, необходимо: а) расширить участие отделений ЮНФПА в оценке и прогнозировании потребностей в товарах для охраны репродуктивного здоровья и деятельности в ряде приоритетных стран; б) совместно с другими заинтересованными сторонами в охваченных программами странах оказывать содействие 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; в) последовательно выполнять и регистрировать меры контроля при приемке и проверке; и d) регулярно отслеживать запасы товаров для охраны репродуктивного здоровья, находящиеся у партнеров-исполнителей, а

также их своевременное распространение и наличие в пунктах по оказанию услуг.

43. Ревизии продолжают включать рекомендации по усилению деятельности в области отслеживания заказов на поставки товарно-материальных запасов. В этой области ожидаются улучшения после внедрения с 2016 года нового приложения для отслеживания грузов на базе системы «Атлас» (оно заменит систему управления товарно-материальными запасами, которая использовалась в 2015 году).

d. Управление непрофильными ресурсами

44. В ходе ревизии в двух странах были выявлены значительные проблемы в области управления непрофильными ресурсами. В одном случае отмечались недостатки в обеспечении надлежащей предосторожности и управленческого надзора, которые необходимы для согласования с мандатом ЮНФПА мероприятий, финансируемых в рамках подписанного с частной донорской организацией соглашения о совместном финансировании. В штаб-квартиру была направлена рекомендация, касающаяся укрепления стратегии и расширения форм сотрудничества с частным сектором.

45. По результатам другой ревизии основные проблемы в области планирования, осуществления, связи и отчетности, влияющие на реализацию финансируемой из непрофильных ресурсов значительной программы, не были своевременно выявлены или не вызвали надлежащую реакцию руководства, что привело к ее закрытию.

iii) Управление оперативной деятельностью

a. Закупочная деятельность

46. Служба закупок ЮНФПА продолжала предпринимать усилия, направленные на: а) обновление процедур закупочной деятельности; б) разработку руководящих принципов и инструментов; в) наращивание потенциала закупочной деятельности местных отделений с помощью миссий по подготовке кадров и внедрения сертификации Аккредитованного института материально-технического снабжения в закупочных координационных центрах местных отделений; и г) назначение специальных вспомогательных групп по регионам. Однако в ходе ревизии отмечалось возросшее число случаев несоблюдения процедур закупочной деятельности на местном уровне в таких областях, как проведение торгов, заключение и представление контрактов. Из-за имеющихся ограниченный характер механизмов надзора со стороны руководства эти случаи не были своевременно выявлены и устранены. Кроме того, были отмечены периодически возникающие возможности для более широкого использования долгосрочных соглашений в целях повышения эффективности закупок и отдачи от вложенных средств.

b. Людские ресурсы

47. В одном страновом отделении был внедрен инновационный процесс, предусматривающий использование Комитета по вопросам оценки эффективности и анализа развития для повышения результативности и уровня объективности оценок эффективности работы персонала.

48. В ходе ревизий по-прежнему выявляется необходимость более строгого соблюдения политики и процедур, применяемых для предоставления и использования контрактов об оказании услуг и контрактов с индивидуальными консультантами. Следует также усилить контроль за соблюдением требований об обязательной профессиональной подготовке.

с. Финансовое управление

49. По-прежнему были выявлены расходы, не проведенные по надлежащим кодам проектов, мероприятий, фондов и общей бухгалтерской книги, что приводит к снижению надежности информации о программной и финансовой деятельности. Кроме того, были отмечены новые случаи ненадлежащей обработки требований в отношении возмещения за налог на добавленную стоимость.

Вынесенные рекомендации

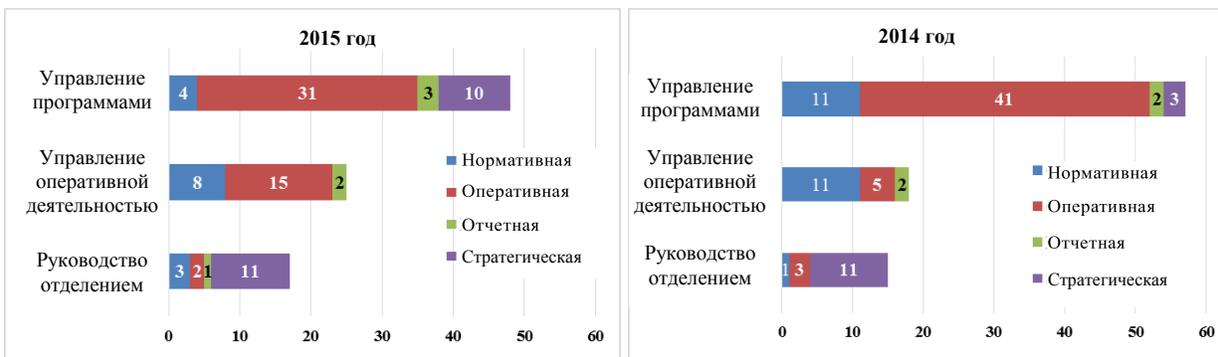
50. В общей сложности в отношении ревизии страновых отделений в 2015 году было вынесено 90 рекомендаций: 62 рекомендациям (69 процентов) была присвоена высокая степень приоритетности, а остальным 28 (31 процент) — средняя степень приоритетности (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1
Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений,
в разбивке по степени приоритетности



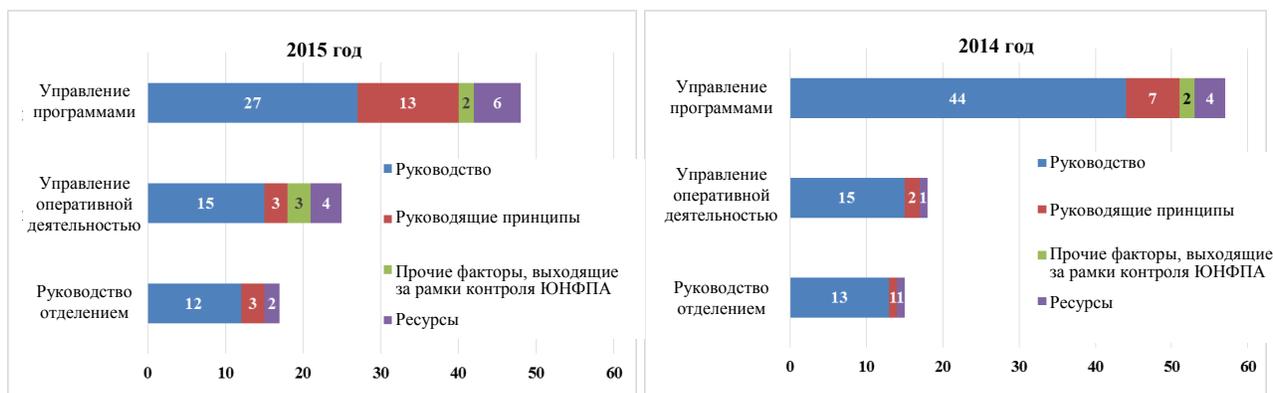
51. Как и в предыдущие годы, большинство рекомендаций касались *оперативных* вопросов — 48 рекомендаций (53 процента), а остальные касались *стратегических* вопросов — 21 рекомендация (23 процента, в первую очередь в таких областях, как «руководство отделением» и «управление программами»), вопросов *соблюдения* — 15 рекомендаций (17 процентов), и на последнем месте стояли вопросы *отчетности* (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2
Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений,
в разбивке по видам



52. Недостаточное «руководство» (ненадлежащие или недостаточные механизмы надзорного контроля) остается основной коренной причиной выявленных проблем — 54 рекомендации (60 процентов), далее следуют недостаточные «руководящие принципы» (отсутствие стратегии или надлежащей стратегии) — 19 рекомендаций (21 процент), а также ресурсы (людские или финансовые ресурсы) — 12 рекомендаций (13 процентов) (см. диаграмму 3).

Диаграмма 3
Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений,
в разбивке по причинам



Ревизии страновых отделений

53. Ревизии, проведенной УРР в Региональном отделении для Юга Африки, была дана оценка «частично удовлетворительно». Ревизия охватывала процессы руководства отделением, управления программами и оперативной деятельностью, а также вопросы, касающиеся оказания технической, стратегической и оперативной поддержки страновым отделениям региона и надзора за их деятельностью. В общей сложности 13 из 19 рекомендаций была присвоена высокая степень приоритетности.

54. По итогам ревизии было выявлено несколько эффективных видов практики, например использование механизмов надзора за осуществлением региональных программ и эффективностью работы страновых отделений в регионе, а также создание «подразделения по вопросам координации и оценки качества программ» для оказания помощи в разработке страновых программ и обеспечении оценки их качества.

55. В области руководства отделением по результатам ревизии рекомендуется вновь пересмотреть организационную структуру и кадровую комплектацию отделения в целях обеспечения соответствия условий выполнения программы и оказания поддержки региону требованиям в области осуществления надзора. Что касается поддержки, оказываемой страновым отделениям, и надзора за их деятельностью, то по итогам ревизии рекомендовано активизировать работу по проведению анализа согласованности деятельности страновых отделений со стратегическим планом на период 2014–2017 годов и механизмов контроля за осуществлением страновых программ. Кроме того, были отмечены возможности для улучшений в области осуществления региональных программ и надзора за координируемыми на региональном уровне проектами.

56. К числу иных возможностей для улучшений в области предоставления страновым отделениям технической помощи относятся: ускорение процесса перехода от системы, ориентированной на использование услуг основного поставщика, к системе посреднических услуг по оказанию технической помощи в соответствии со стратегическим планом ЮНФПА; повышение эффективности процесса управления технической помощью, начиная с проведения оценки функциональности Системы управления технической помощью; и расширение функций и содержания глобального реестра консультантов за счет организации более эффективного процесса ведения реестра на основе его интеграции с процессом управления услугами индивидуальных консультантов (рекомендация по этому вопросу направлена в штаб-квартиру).

Совместные ревизии

57. УРР участвовало в совместной ревизии программы «Единство действий» в Малави, которая получила оценку «частично удовлетворительно». Все 8 из 16 рекомендаций⁸, направленных в адрес страновой группы Организации Объединенных Наций, были отнесены к категории высокой степени приоритетности. Они касались слабых мест в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), отсутствия продуманной РПООНПР, совместного плана работы и процедур оценки качества, недостатков в комплексном плане мониторинга и оценки и подготовки отчетности о результатах, недоработанной стратегии мобилизации ресурсов для единого фонда, слабых мест в стратегии оперативной деятельности и механизме ее реализации, а также недостаточных мер по обеспечению учета результатов проведенной на макроуровне оценки СППД.

⁸ Эта диаграмма исключена из числа рекомендаций, представленных в докладе ЮНФПА.

Корпоративные процессы

58. В 2015 году УРР завершило проведение 3 ревизий процессов оперативной деятельности, охватывавших такие области, как управление товарно-материальными запасами, закупочная деятельность и выплаты, пособия и финансовая помощь персоналу.

Ревизия процесса управления товарно-материальными запасами

59. В ходе этой ревизии оценку «частично удовлетворительно» получила структура и эффективность функционирования механизма управления товарно-материальными запасами в период с 1 января 2011 года по 30 ноября 2014 года, охватывающий операции с товарно-материальными запасами на сумму 97 млн. долл. США. Больше части из 21 выпущенной рекомендации был присвоен рейтинг высокой приоритетности.

60. Механизмы руководства получили оценку «неудовлетворительно». По итогам ревизии было указано на необходимость: а) четко определять конечную ответственность за процесс, а также функции и обязанности всех участвующих в нем субъектов; б) обновить руководство по вопросам политики и процедур в области управления товарно-материальными запасами, выпущенное в 2012 году, с тем чтобы оно охватывало деятельность в конечных звеньях цепочки поставок; и с) уточнить функции координаторов по товарно-материальным запасам и оказывать им более эффективную поддержку на основе использования стандартных рабочих процедур, инструментов и профессиональной подготовки.

61. Механизмам контроля, связанным с поставками и распределением, была дана оценка «неудовлетворительно». В этой области необходимо внести существенные изменения, чтобы усовершенствовать систему контроля за распределением партнерами-исполнителями поставляемых ЮНФПА противозачаточных средств и других товарно-материальных запасов, обеспечить их незамедлительную доставку конечным получателям и помочь организации выполнить фидуциарные обязательства перед донорами, финансирующими поставки товарно-материальных запасов.

62. Оценка «неудовлетворительно» получили система управления товарно-материальными запасами, подконтрольная Службе закупок ЮНФПА, а также механизмы контроля за системой бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Необходимо усовершенствовать существующие в страновых отделениях механизмы контроля в области отслеживания передвижения и таможенной очистки, получения и проверки грузов, а также механизмы управления складским хозяйством и инвентарного контроля.

Ревизия механизмов управления и структуры внутреннего контроля за процессом закупочной деятельности

63. В ходе этой ревизии оценку «удовлетворительно» получили механизмы управления функцией закупок, а также структура установленных мер внутреннего контроля за процедурами отбора и заключения контрактов на закупки и управления ими. Рамочная программа закупок ЮНФПА и связанные с ней процедуры были признаны надежными в большинстве областей, и организация предпринимала активные усилия по их регулярному обновлению и расширению.

64. Стратегия и организационная структура закупочной деятельности, а также штатное расписание для функции закупок получили оценку «удовлетворительно», в то время как механизмам управления закупочными операциями была дана оценка «частично удовлетворительно», указывающая на необходимость: а) улучшить согласованность годовых планов Службы закупок в области управления с планом осуществления стратегии закупочной деятельности; б) расширить перечень показателей, которые используются для оценки эффективности закупочной деятельности; и с) укрепить систему отчетности и надзора за закупочными операциями. Существующая структура механизмов контроля за оформлением заявок, привлечением внешних поставщиков, объявлением тендеров, управлением процессом подачи заявок и их оценки, а также механизмами управления контрактами получили оценку «удовлетворительно», хотя по-прежнему необходимы улучшения в сферах планирования закупочной деятельности, заключения контрактов и исполнения контрактов поставщиками.

Ревизия системы выплат, пособий и финансовой помощи персоналу

65. В ходе этой ревизии оценка «частично удовлетворительно» была дана деятельности в сфере управления системой выплат, пособий и финансовой помощи персоналу за период с 1 января 2012 года по 30 июня 2014 года. Девяти из 15 выпущенных рекомендаций был присвоен рейтинг высокой степени приоритетности.

66. Механизмы управления этим процессом получили оценку «неудовлетворительно» в первую очередь из-за отсутствия систематического управленческого надзора за операциями по выплатам, пособиям и финансовой помощи персоналу, а также ограниченного мониторинга операционной эффективности и уровня услуг, полученных от ПРООН, которую ЮНФПА привлекает к осуществлению большинства видов своей деятельности на основе внешнего подряда.

67. Существующие механизмы контроля за оформлением выплат и пособий персоналу, составивших за отчетный период 84,6 млн. долл. США, получили оценку «удовлетворительно». Не выявлено никаких существенных проблем. Механизмам контроля за оказанием финансовой помощи персоналу, составившей за этот период 11,8 млн. долл. США, была дана оценка «частично удовлетворительно», что указывает на необходимость усиления руководящих принципов оформления авансовых выплат сотрудникам, а также обеспечения тщательного мониторинга и ускорения процесса возмещения непогашенных авансов (составлявших 1,7 млн. долл. США на период проведения ревизии на местах).

Е. Выполнение рекомендаций по итогам внутренней ревизии

Рекомендации, остающиеся невыполненными

68. Как показано в таблице 5, по состоянию на 31 декабря 2015 года 184 рекомендации⁹ остаются невыполненными после снятия 118 рекомендаций, выполненных в течение 2015 года.

⁹ Статус выполнения рекомендаций по итогам совместных ревизий исключен из данной диаграммы и соответствующая информация представлена в докладе ПРООН.

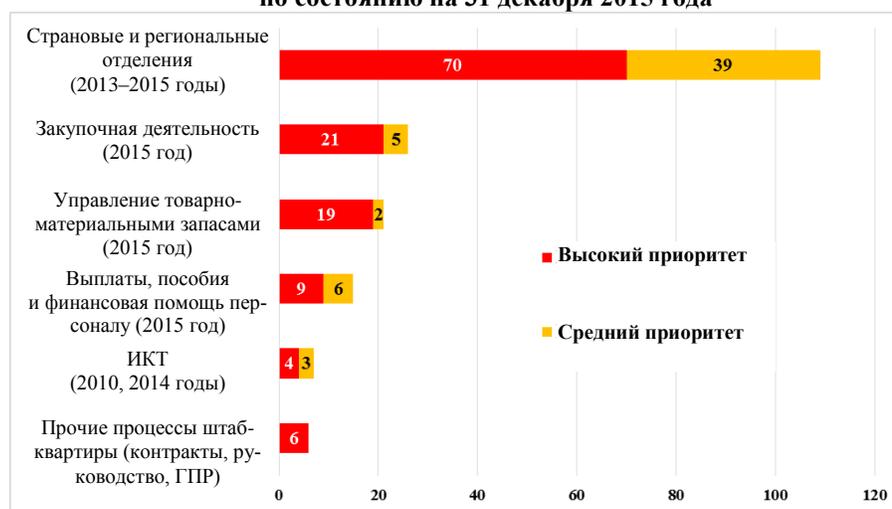
Таблица 5
Статус выполнения рекомендаций по итогам ревизии, в разбивке по годам

Год выпуска доклада	Число докладов	Вынесенные рекомендации	Рекомендации, остающиеся невыполненными	
			2014 г.	2015 г.
2010–2011	29	711	15 (2%)	6 (1%)
2013	12	112	21 (19%)	4 (4%)
2014	9	101	95 (94%)	26 (26%)
Итого	50	924	131 (14%)	36 (4%)
2015	11	171	н/д	148 (87%)
Всего	61	1 095	н/д	184 (17%)
Из них: рекомендации, срок выполнения которых прошел			118 (64%)	
рекомендации, подлежащие выполнению в 2016 году			66 (36%)	

69. Из всех остающихся невыполненными рекомендаций 109 (59 процентов) вынесены по результатам ревизии страновых и региональных отделений, проведенной в основном в 2014–2015 годах (см. диаграмму 4). Из них 66 рекомендаций касаются *управления программами* (например, планирование и осуществление программы (23), управление товарно-материальными запасами (20) и национальное исполнение (17)); 25 рекомендаций — *оперативной деятельности*, в том числе финансового управления (11 рекомендаций), и 18 рекомендаций — *руководства отделением*.

70. Из 6 остающихся невыполненными рекомендаций, касающихся процессов штаб-квартиры, 5 относятся к ревизии контрактов и руководства, проведенной в 2011 году, и одна — к ревизии глобальной и региональной программы, проведенной в 2014 году.

Диаграмма 4
Рекомендации, остающиеся невыполненными по состоянию на 31 декабря 2015 года



ГПР – глобальная и региональная программа

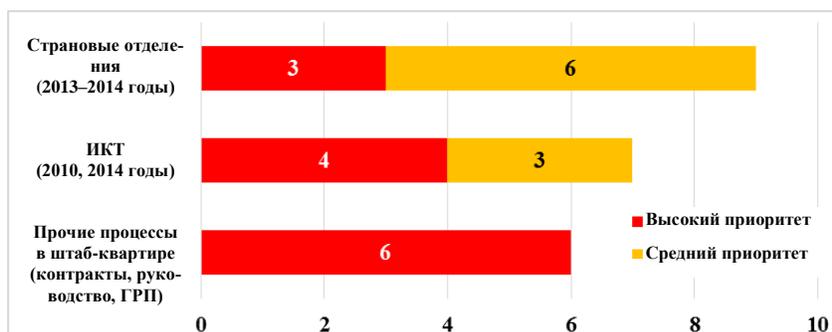
ИКТ – информационно-коммуникационные технологии

71. В соответствии с решением 2014/16 Исполнительного совета УРР проведено обзор выполнения рекомендаций и извлеченных уроков, вынесенных по результатам ревизии глобальной и региональной программы за 2008/2011 годы (доклад от 8 февраля 2013 года), оценив, в какой степени они отражены в разработанной программе глобальных и региональных мероприятий на 2014–2017 годы и в процессе ее осуществления в течение первого года. Результаты оценки выполнения рекомендаций указывают на то, что Руководство добилось значительного прогресса в области «разработки программы», «осуществления программы» и «мониторинга осуществления программы и отчетности». Был выявлен более умеренный прогресс в сфере руководства и управления осуществления программой. Повторная оценка статуса выполнения этой рекомендации будет проведена после завершения среднесрочного обзора стратегического плана на 2014–2017 годы, в рамках которого руководство планирует рассмотреть отзывы, полученные в процессе выполнения рекомендаций.

Рекомендации, остающиеся невыполненными в течение 18 или более месяцев

72. По состоянию на 31 декабря 2015 года из 184 открытых рекомендаций 22 рекомендации оставались невыполненными в течение 18 или более месяцев (см. диаграмму 5 и приложение 4) по сравнению с 26 рекомендациями в 2014 году. Девять из 22 рекомендаций касались страновых отделений; 6 из рекомендаций, касающихся ИКТ, связаны с итогами проведенной в 2014 году ревизии процесса обслуживания и аутентификации пользователей (по которым принимаются меры), и одна — с завершением разработки более надежной системы внутреннего контроля за ИКТ. Три рекомендации по итогам проведенной в 2011 году ревизии руководства касались: а) улучшения механизмов финансового управления программами; б) предоставления инструментов и проведения профессиональной подготовки в страновых отделениях в целях наращивания их надзорного потенциала; и с) разработки системы мониторинга и контроля за использованием персонала, работающего по контрактам, в отношении которых с 2012 года медленно, но неуклонно осуществляются соответствующие меры. Еще 2 рекомендации по итогам ревизии контрактов связаны с: а) более четким определением ответственности за процесс управления контрактной деятельностью и повышением эффективности соответствующей структуры регулирования; и б) осуществлением более строгого контроля за кредиторской задолженностью в штаб-квартире, которые также выполняются с 2015 года, хотя и с незначительным успехом.

Диаграмма 5
Рекомендации, остающиеся невыполненными
в течение 18 или более месяцев



VI. Расследования

73. Сектор расследований УРР отвечает за проведение расследований всех видов сообщений о предполагаемых нарушениях, а именно:

- а) проступки персонала УРР — от подлога и коррупции до домогательства на рабочем месте, злоупотребления полномочиями, мести осведомителям, сексуальной эксплуатации и насилия, а также другие нарушения применимых положений, правил административных или директивных инструкций. Такие нарушения называются «внутренними делами» и «внутренними расследованиями»;
- б) невыполнение независимыми подрядчиками, партнерами-исполнителями и другими третьими сторонами своих обязанностей, включая мошенничество и другие финансовые нарушения, совершаемые в ущерб деятельности ЮНФПА. Такие нарушения называются «внешними делами» и «внешними расследованиями».

74. После получения жалобы УРР проводит предварительную оценку, чтобы определить наличие обоснованных свидетельств проступка. Если УРР решает, что оснований для проведения полномасштабного расследования недостаточно, то жалоба закрывается, сопровождается запиской о закрытии и при необходимости информация о ситуации передается руководству с целью обратить внимание, принять меры или неформально урегулировать. Если в ходе оценки устанавливается наличие обоснованных свидетельств обвинения/обвинений, то УРР открывает формальное расследование. Если обоснованность обвинения/обвинений подтверждается, УРР издает доклад о расследовании действий субъекта (штатного работника, другого работника или причастного к делу подразделения), который препровождается Директору-исполнителю для принятия соответствующих административных или дисциплинарных мер и, при необходимости, возмещения средств или имущества. Если в ходе расследования обнаруживаются систематические изъяны в механизмах внутреннего контроля, УРР может направить отдельную докладную записку руководству с рекомендациями по устранению выявленных слабых мест.

А. Дела к рассмотрению

75. В 2015 году УРР была получена 71 новая жалоба. Несмотря на то что в период между 2014 и 2015 годами число дел оставалось неизменным, новые жалобы отличаются все большей степенью сложности и требуют больших затрат ресурсов: в 2015 году было получено 27 жалоб, касающихся внешних вопросов, по сравнению с 21 жалобой в 2014 году. Вместе с 44 делами, перенесенными с 2014 года, УРР рассматривало в 2015 году в общей сложности 115 текущих дел (см. таблицу 6), что больше примерно на 174 процента по сравнению с 2012 годом и на 10 процентов по сравнению с 2014 годом.

Таблица 6
Обзор дел, полученных и закрытых в 2015 году^{*)}

	2012 г.	Процент	2013 г.	Процент	2014 г.	Процент	2015 г.	Процент
Перенесенные дела								
– с 2012 года или ранее	19	45%	20	25%	2	2%		
– с 2013 года				0%	32	30%	3	3%
– с 2014 года							41	36%
Получено жалоб,	23	55%	61	75%	71	68%	71	61%
из них: <i>внутренние</i>	23	55%	55	68%	50	48%	44	38%
<i>внешние</i>	–		6	7%	21	20%	27	23%
Итого, дел к рассмотрению	42	100%	81	100%	105	100%	115	100%
Закрытые дела:								
После предварительной оценки	17	77%	40	85%	41	67%	35	56%
После полного расследования,	5	23%	7	15%	20	33%	28	44%
из них: <i>обоснованные</i>	4	18%	6	13%	15	24%	13	21%
<i>необоснованные</i>	1	5%	1	2%	5	8%	15	24%
Итого, закрытых дел	22	100%	47	100%	61	100%	63	100%
Дела, перенесенные на следующий год	20		34		44		52	
из них: <i>внутренние</i>	20	100%	28	82%	27	61%	26	50%
<i>внешние</i>	–		6	18%	17	39%	26	50%

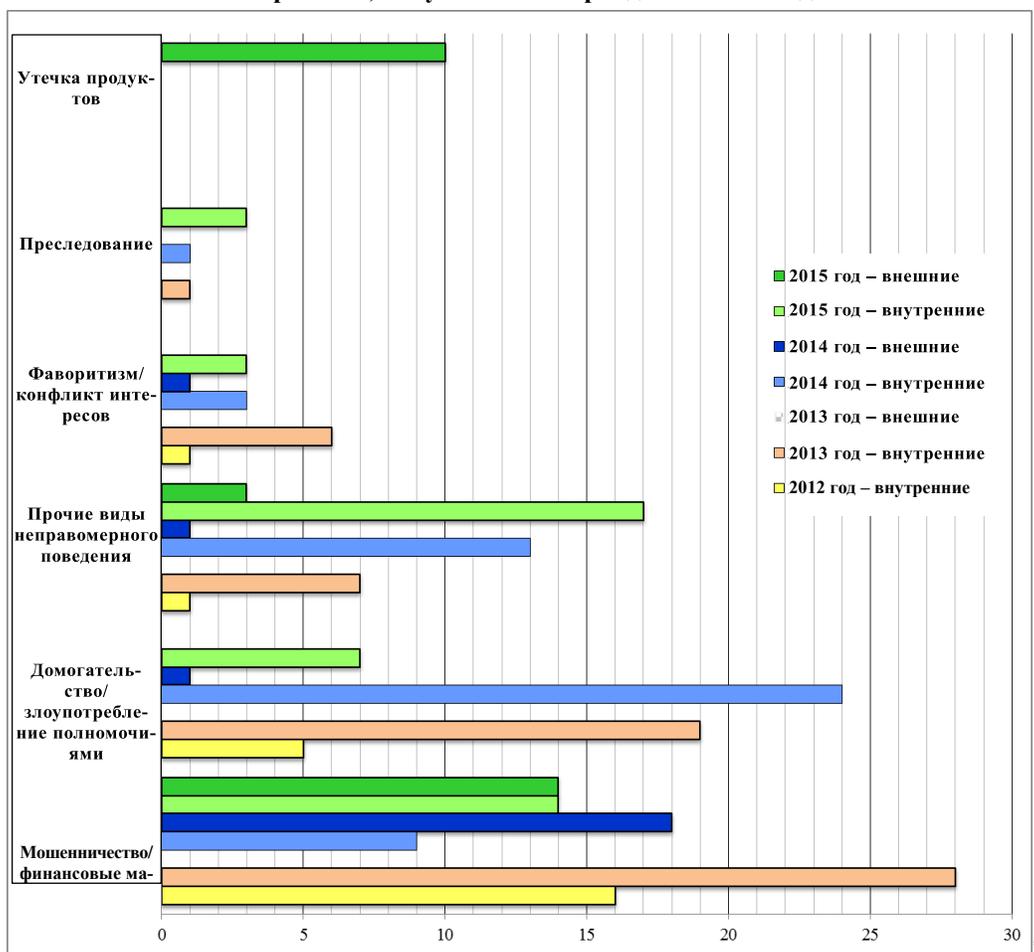
^{*)} Жалоба может содержать несколько обвинений, касающихся разных лиц, и при необходимости результатом может быть выпуск нескольких докладов.

76. В связи с остальными 9 делами руководство обратилось с просьбой о консультации, касающейся мандата УРР в области расследований.

В. Виды жалоб

77. Как показано на диаграмме 6, в 2015 году было получено 26 дел (37 процентов), связанных с мошенничеством (внешние и внутренние дела). Обвинения в других видах неправомерного поведения без финансовых последствий (например, насилие, несанкционированное раскрытие конфиденциальной информации, нецелевое использование имущества ЮНФПА) относятся ко второй, самой многочисленной категории полученных дел, общее число которых составило 20 (28 процентов). В 2015 году УРР впервые получило доклады об утечке фармацевтических продуктов — 10 дел (14 процентов). Остальные обвинения связаны с домогательствами и злоупотреблениями полномочиями — 7 дел (10 процентов), репрессалиями в отношении осведомителей — 3 дела (4 процента), фаворитизмом — 2 дела (3 процента), а также с конфликтом интересов, представлением неверных данных и хищениями — по одному делу в каждой из этих категорий (1 процент). На обвинения в мошенничестве (в основном мошенничество в сфере закупочной деятельности и махинации партнеров-исполнителей) и утечке продуктов приходилось 89 процентов внешних дел.

Диаграмма 6
Обзор жалоб, полученных в период 2012–2015 годов



Включая мошенничество, хищения и представление неверных данных.

78. Жалобы поступали в УРР непосредственно по электронной почте (65 процентов); по горячей линии конфиденциального расследования УРР (9 процентов); перенаправлялись из структур, не входящих в УРР или ЮНФПА (17 процентов), и подавались лично (5 процентов).

79. В связи с возрастающей сложностью дел, полученных в 2015 году, и ограниченностью ресурсов, имевшихся в распоряжении УРР, рассмотрение 52 дел было перенесено на 2016 год, что на 20 процентов больше по сравнению с 2014 годом. Из этих дел все, кроме четырех, были получены в 2015 году. Перенесенные дела были связаны в равной мере с внешними и внутренними вопросами. Сорок процентов всех перенесенных дел составили случаи мошенничества, за которыми следовали другие виды ненадлежащего поведения (21 процент), утечка продуктов (19 процентов), домогательства (12 процентов), фаворитизм (4 процента), представление неверных данных (2 процента) и конфликт интересов (2 процента). Из портфеля перенесенных дел 42 процента (22 дела) составляли особо важные дела; 75 процентов (39 дел) находились на стадии предварительной оценки и 25 процентов (13 дел) — на стадии расследования или подготовки доклада.

С. Состояние рассмотрения дел

80. Из общего числа в 115 дел в 2015 году было завершено 63 дела: 35 — после предварительной оценки и 28 — после проведения полного расследования (см. таблицу 6). По всем делам были изданы доклады о расследовании.

81. Из 28 расследованных дел, связанных с 52 обвинениями, 13 дел были признаны полностью или частично обоснованными и 15 дел — необоснованными (см. таблицу 7 и приложение 7). В 2015 году совокупная стоимость обоснованных дел, которые касались мошенничества, составила около 26 000 долл. США, а совокупная стоимость дел, связанных с неподтвержденными расходами, — 91 366 долл. США.

Таблица 7
Обзор обвинений, расследованных в 2015 году

<i>Тип обвинения</i>	<i>Внешние</i>	<i>Внутренние</i>	<i>Итого</i>	<i>Процент</i>
Мошенничество/ финансовые махинации	15	8	23	44%
<i>Обоснованные</i>	<i>13</i>	<i>4</i>	<i>17</i>	<i>33%</i>
<i>Необоснованные</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>6</i>	<i>12%</i>
Прочие виды неправомерного поведения	2	13	15	29%
<i>Обоснованные</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>6%</i>
<i>Необоснованные</i>	<i>1</i>	<i>11</i>	<i>12</i>	<i>23%</i>
Фаворитизм/конфликт интересов	2	5	7	13%
<i>Обоснованные</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>6%</i>
<i>Необоснованные</i>		<i>4</i>	<i>4</i>	<i>8%</i>
Домогательство/злоупотребление полномочиями		4	4	8%

<i>Обоснованные</i>		3	3	6%
<i>Необоснованные</i>		1	1	2%
Преследование		3	3	6%
<i>Обоснованные</i>		1	1	2%
<i>Необоснованные</i>		2	2	4%
Общий итог	19	33	52	100%
<i>Обоснованные</i>	16	11	27	52%
<i>Необоснованные</i>	3	22	25	48%

D. Принятые дисциплинарные меры или санкции

82. Дисциплинарные и/или административные меры были приняты в отношении 13 из 14 дел ЮНФПА, признанных обоснованными в 2014 году, и по последнему делу ожидается принятие мер со стороны руководства. Кроме того, было инициировано возмещение выявленных потерь (18 783,66 долл. США) (см. приложение 8).

83. Из 13 дел, признанных обоснованными в 2015 году, по состоянию на конец года 6 дел ожидали принятия мер со стороны руководства. По остальным 5 делам были инициированы административные или дисциплинарные меры, включая решение вопроса об их перенаправлении в национальные органы (см. приложение 7). По одному делу фигурант был уволен из организации, а по другому делу фигурант уволился из ЮНФПА в ходе расследования в связи с истечением срока действия контракта.

84. Кроме того, в 2015 году УРР направляло подробные дополнительные сообщения по своим делам, находящимся на рассмотрении Трибунала Организации Объединенных Наций по спорам и (с 2015 года) Комитета ЮНФПА по проверке работы поставщиков. Это взаимодействие требует больших затрат рабочего времени старших сотрудников по проведению расследований.

E. Проблемы, обусловленные недостаточным потенциалом в области расследований

85. Мандат УРР в области расследований был значительно расширен за счет включения расследований, касающихся: а) домогательств и злоупотребления полномочиями, (2013 год); и б) внешних расследований, связанных с неправомерными действиями третьих сторон (2014 год). В 2015 году сообщалось о том, что многие новые дела становятся все более сложными (например, утечка продуктов, мошенничество со стороны партнеров-исполнителей) и требуют привлечения опытных специалистов по проведению расследований.

86. Многочисленные юридические соглашения ЮНФПА включают положения, требующие от УРР периодически докладывать донорам об обоснованных обвинениях в неправомерных действиях и ходе расследований. Эта деятельность в сочетании с возросшим объемом дополнительной работы по вышеупомянутым делам увеличивает спрос на ресурсы УРР.

87. Потенциал УРР уже достиг предельной нагрузки. Уровень кадрового обеспечения остается неизменным с 2012 года, хотя мандат УРР расширился

(как показано в пункте 85). В 2015 году УРР по-прежнему в значительной мере полагалось на услуги набираемых на краткосрочной основе консультантов в области расследований (эквивалентно одной штатной должности категории Р4 и одной штатной должности категории Р2). Повышение категории должности специалиста по расследованиям с Р3 до Р4 в 2016 году несколько улучшило положение, но сокращение на 25 процентов операционных расходов в бюджете на 2016 год сказывается на финансировании поездок и услуг консультантов, ставя под угрозу возможности УРР выполнять мандат в области проведения расследований.

VII. Консультативная деятельность

88. Внешние и внутренние условия, в которых работает ЮНФПА, продолжают быстро меняться; в 2015 году оставалось в силе обоснование, изложенное в документе DP/FPA/2015/7 (пункт 74). Вместе с тем сохранялся высокий уровень спроса на консультативные услуги УРР.

89. Однако, исходя из своих возможностей, УРР резко ограничило эту деятельность, не принимая на себя никаких управленческих функций (например, принятие решений или выполнение рекомендаций, исходящих от УРР):

- a) *Рассмотрение оговорок о ревизиях и расследованиях в соглашениях о финансировании.* УРР рассмотрело многочисленные варианты 16 соглашений, которые были доведены до его сведения (34 в 2014 году; 25 в 2013 году), причем большинство из них требовали реагирования в весьма короткие сроки;
- b) *Оценки ревизий и расследований.* УРР участвовало в десятке обзоров, проводимых государствами-членами и донорами на местном и общеорганизационном уровне, а также отвечало на их вопросы в течение всего года;
- c) *Стратегии.* УРР ограничило свою деятельность в этой области рассмотрением только 10 стратегий, которые оно считало крайне важными (22 в 2014 году; 12 в 2013 году);
- d) *Оказание поддержки старшему руководству ЮНФПА.* Это включает, но не ограничивается этим, участие УРР в качестве наблюдателя в различных руководящих или рабочих комитетах;
- e) *Общая поддержка персонала ЮНФПА.*

90. Просьбы о предоставлении консультативных услуг по-прежнему ad hoc и некоторые требуют значительных затрат усилий, в том числе со стороны руководства УРР. Несмотря на попытки ограничить такие затраты, эта деятельность вызывает эффект домино, создающий помехи для осуществления других видов деятельности, тем самым способствуя увеличению рабочей нагрузки.

VIII. Координация деятельности в системе Организации Объединенных Наций

A. Внутренняя ревизия

91. В 2015 году УРР продолжало активно участвовать в межучрежденческих мероприятиях и совещаниях по вопросу о внутренней ревизии. Как и в предыдущие годы, УРР приняло участие в 3 совместных ревизиях. УРР участвовало в заседаниях представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций, многосторонних финансовых учреждений и других ассоциированных межправительственных организаций (ПСВР ООН и ПСВР) для обмена практикой и опытом.

92. В 2015 году УРР опять стало заместителем Председателя ПСВР ООН по вопросам проведения совместных ревизий и координационным центром для взаимодействия с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР). Особое значение имеет успешное завершение работы над положениями о ревизии и расследованиях, включенными в правовые документы по вопросам сквозного финансирования, которые были приняты ГОООНВР в 2015 году.

B. Расследования

93. В 2015 году УРР продолжало работать в тесном взаимодействии с представителями служб расследования организаций системы Организации Объединенных Наций (ПСР ООН). УРР принимало активное участие в межведомственных мероприятиях в области расследований, в частности в программе совместных расследований, в заседаниях ПСР ООН и Конференции международных следователей.

C. Объединенная инспекционная группа

94. УРР по-прежнему выступало в качестве координационного центра ЮНФПА для Объединенной инспекционной группы и на различных этапах завершения участвовало в качестве координатора в подготовке около 20 докладов вместе с подразделениями ЮНФПА, Объединенной инспекционной группой и Секретариатом Координационного совета руководителей.

IX. Общие заключения и последующие шаги

95. В 2015 году руководство продолжало демонстрировать приверженность делу повышения эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля в ЮНФПА посредством проведения различных мероприятий в рамках реагирования на доклады и рекомендации УРР.

96. УРР хотело бы выразить благодарность старшему руководству, Исполнительному совету и Консультативному комитету по ревизии за их неизменную

поддержку, которая позволяет УРР максимально эффективно осуществлять свой мандат.

97. Заглядывая вперед, следует отметить, что в условиях сокращения финансирования из общеорганизационного бюджета и роста спроса на услуги УРР, сегодня — более чем когда-либо — главная задача УРР состоит в установлении баланса между ожиданиями и имеющимися ресурсами

98. К сожалению, «спрос» на услуги УРР превышает «предложение», то есть имеющиеся в распоряжении Управления ресурсы, принимая во внимание такие аспекты, как степень готовности ЮНФПА к рискам, обеспечение ожидаемого уровня гарантий для внутренней ревизии (приемлемый цикл внутренней ревизии) и расследований (безотлагательное рассмотрение жалоб), а также просьбы о предоставлении консультативных услуг.

99. Как уже отмечалось в предыдущие годы, увеличивающийся разрыв между «спросом» и «предложением» создает значительные фидуциарные риски и угрозу для репутации ЮНФПА. УРР выражает признательность руководству за его намерение предоставить в 2016 году дополнительное финансирование, если финансовое положение улучшится. В рамках среднесрочного обзора стратегического плана на период 2014–2017 годов УРР направило просьбу о выделении дополнительных средств на осуществление его мандата.

100. УРР будет продолжать оказывать высококачественные услуги соразмерно имеющимся в его распоряжении ресурсам.