



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
26 April 2010
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2010 года

21 июня — 2 июля 2010 года, Женева

Пункт 12 предварительной повестки дня

ЮНФПА — внутренняя ревизия и надзор

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

**Деятельность ЮНФПА в области внутренней ревизии
и надзора в 2009 году**

Резюме

Настоящий доклад о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2009 году представляется во исполнение решения 2009/15 Исполнительного совета и предыдущих решений Совета. Доклад имеет целью информировать Совет о наиболее важных рисках, которые могут сказываться на работе Фонда в контексте развития, характеризующемся изменениями и проблемами.

Вслед за введением в разделе II доклада содержится обзор деятельности в области надзора, завершенной в 2009 году; в разделе III приводится общий обзор совокупности рисков, с которыми сталкивается ЮНФПА, и ее динамики; в разделе IV освещаются важные вопросы надзора в свете проблем, очерченных в докладе. Кроме того, в этом же разделе приводится информация о положении дел с предоставлением доступа к докладам о внутренней ревизии и о принципе единой ревизии. Раздел V посвящен управлению процессом перемен и управлению рисками; в разделе VI представлено заключение; и в разделе VII содержится рекомендация. В приложении 1 содержатся диаграммы. В соответствии с просьбой Исполнительного совета, изложенной в решении 2008/37, в приложении 2 содержится ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета (КРК), а в приложении 3 — отклик руководства ЮНФПА на доклад КРК. Помимо этого, ЮНФПА представит всеобъемлющий отклик руководства, который будет помещен на веб-сайте Исполнительного совета ЮНФПА.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Деятельность в области надзора в 2009 году	5
А. Ревизии в страновых отделениях и штаб-квартире	5
В. Межучрежденческое сотрудничество и поддержка реформы Организации Объединенных Наций	8
III. Риски и ЮНФПА	9
А. Классификация рисков	9
В. Модель рисков	9
С. Результаты применения модели рисков	10
IV. Важные вопросы надзора	14
А. Вопросы, вытекающие из ревизии в страновых отделениях и штаб-квартире. ...	14
В. Последующая деятельность по рекомендациям	15
С. Расходы на страновые программы и управление ими	16
D. Программирование на основе имеющейся информации	20
Е. Международные стандарты учета в государственном секторе	20
F. Согласованный подход к переводу денежной наличности	21
G. Осуществление политики в области надзора	22
V. Общеорганизационное управление рисками	22
VI. Заключение	22
VII. Рекомендация	24
Приложение 1. Диаграммы	25
Приложение 2. Ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета	32
Приложение 3. Отклик руководства на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета	41
 Перечень таблиц	
Таблица 1. Завершение расследования жалоб в 2009 году	7
Таблица 2. Кадровый состав ОСН в 2009 году (бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период)	8
Таблица 3. Важные вопросы надзора в разбивке по областям рисков в прошедших ревизию подразделениях	14
Таблица 4. Ход осуществления — с разбивкой по годам — аудиторских/надзорных рекомендаций по состоянию на 31 января 2010 года	16

Таблица 5. Сравнение результатов деятельности в области НИСП в 2007 и 2008 годах	18
Таблица 6. Расходы на страновые программы и управление ими: выводы 2009 года, причины недостатков	19
Таблица 7. Меры политики, касающиеся подотчетности	23

Перечень диаграмм

Диаграмма 1. Деятельность в области внутренних ревизий	25
Диаграмма 2. Виды жалоб, полученных в 2009 году.	25
Диаграмма 3. Источник жалоб, полученных в 2009 году	26
Диаграмма 4. Расходы в разбивке по стратегическому компоненту, 2008–2009 годы	26
Диаграмма 5. Расходы в разбивке по географическому району, 2008–2009 годы.	27
Диаграмма 6. Рамки результатов ЮНФПА (показатели)	27
Диаграмма 7. Матрица рисков страновых отделений, 2009 год	28
Диаграмма 8. Изменчивость рисков страновых отделений (вероятность), 2007–2009 годы, в разбивке по регионам ЮНФПА.	29
Диаграмма 9. Глобальный профиль рисков страновых отделений ЮНФПА	30
Диаграмма 10. Тенденции в рисках страновых отделений (вероятность), 2007–2009 годы	30
Диаграмма 11. Изменения в сальдо счета оперативного фонда, 13–28 января 2010 года	31
Диаграмма 12. Вопросы, приведшие к аудиторским заключениям с оговорками относительно проектов с национальным исполнением за 2008 год	31

Список сокращений

«Атлас»	Программное обеспечение PeopleSoft™
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БВРДП	Бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период
ЕПР	Ежегодный план работы
ЗВР	Заверенная ведомость расходов
ИТ	Информационная технология
КВУВУ	Комитет высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам управления
КРК	Консультативно-ревизионный комитет
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
НИСП	Национальное исполнение
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОСН	Отдел служб надзора (ЮНФПА)
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ПСВР	Представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений
САПК	Служебная аттестация и повышение квалификации
СВК	Система внутреннего контроля
СКБПР	Комплексная база данных, содержащая информацию о результатах проверок и рекомендациях
СОФ	Счет оборотного фонда
СППН	Согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям
СУИ	Службы управленческой информации
СУСООН	Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций
УКОДР	Управление Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития
УОР	Управление, ориентированное на результаты
ЮНЕГ	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки

I. Введение

1. В настоящем докладе вниманию Исполнительного совета представляется краткий отчет о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2009 году. Доклад представляется в соответствии с решением 2009/15 Исполнительного совета и его предыдущими решениями. Настоящий доклад представляется в то время, когда ЮНФПА переживает период перемен в управлении, сопровождаемых внедрением новой структуры и изменением руководства, которые произойдут до конца 2010 года. Таким образом, настоящий доклад имеет цель информировать Исполнительный совет не только о наиболее важных достижениях ЮНФПА, но и о крупных рисках, которые могут сказаться на работе ЮНФПА в условиях, характеризующихся проблемами в области развития в плане оказания странам содействия в выполнении обязательств, вытекающих из Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Важно помнить о том, что результаты внутренней ревизии и надзора отражают подразделения, подверженные высокой степени риска в рамках ЮНФПА, поскольку Фонд концентрирует свою деятельность в области внутренней ревизии и надзора на некоторых подразделениях ЮНФПА, действующих в условиях с высокой степенью риска.

2. Настоящий доклад построен следующим образом: после введения в разделе II содержится обзор деятельности по надзору, завершенной в 2009 году; в разделе III содержится общий обзор совокупности рисков, с которыми сталкивается ЮНФПА, и ее динамики; в разделе IV освещаются важные вопросы надзора в свете проблем, упомянутых выше. Кроме того, в этом же разделе приводится информация о положении дел с предоставлением доступа к докладам о внутренней ревизии и о принципе единой ревизии. Раздел V посвящен управлению процессом перемен и управлению рисками в ЮНФПА; в разделе VI представлено заключение; и в разделе VII содержится рекомендация. В приложении 1 содержатся диаграммы. Все данные, представленные в настоящем докладе, являются данными, сообщенными руководством по состоянию на 31 января 2010 года. В соответствии с просьбой Исполнительного совета, изложенной в решении 2008/37, в приложении 2 содержится ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета (КРК), а в приложении 3 — отклик руководства ЮНФПА на доклад КРК. Помимо этого, ЮНФПА представит всеобъемлющий отклик руководства, который будет помещен на веб-сайте Исполнительного совета ЮНФПА.

II. Деятельность в области надзора в 2009 году

A. Ревизии в страновых отделениях и штаб-квартире

1. Ревизии и оценки

3. Отдел служб надзора ЮНФПА (ОСН) провел 13 ревизий в 2009 году (см. диаграмму 1). Было проведено меньше ревизий, чем в 2008 году, вследствие нехватки персонала. Эти ревизии были проведены в трех странах региона Африки, одной стране регионов Восточной Европы и Центральной Азии и пяти странах региона Азии и Тихого океана. Отдел также провел четыре ревизии

в штаб-квартире и завершил две тематические оценки (тематическая оценка гуманитарного реагирования ЮНФПА; и анализ качества оценки: 2007–2008 годы). Обе оценки имеются по адресу: <http://www.unfpa.org/public/oversight/pid/4866>. Деятельность Сектора оценки подробно излагается в двух-годовом докладе об оценке (DP/FPA/2010/19).

2. Расследования

4. В 2009 году Сектор расследований разработал руководство по «передовой практике» в процедурах расследований, а также создал цифровую систему регистрации дел. Оба этих процесса были осуществлены в сотрудничестве с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций в интересах обеспечения дальнейшего согласования по всей системе.

5. Сектор расследований продолжал вкладывать средства в компьютеризированную судебно-аналитическую систему, позволяющую вести поиск, собирать, хранить и анализировать цифровую информацию для целей подтверждения или проверки фактов и/или утверждений при проведении расследований.

6. В 2009 году Сектор расследований получил в общей сложности 38 жалоб, что представляет собой увеличение нагрузки на 47 процентов по сравнению с 2008 годом (20 жалоб). Это увеличение оказало значительное давление на ресурсы и уменьшило способность Сектора расследований концентрировать внимание на обнаружении и предотвращении мошенничества. Оно также грозит тем, что Сектор будет не в состоянии расследовать все жалобы, если рабочая нагрузка будет и далее расти. Пятью основными категориями жалоб, полученных в 2009 году, были мошенничество (66 процентов); нормы поведения и этики (13 процентов); нарушения финансовых правил и положений (13 процентов); злоупотребление властью и/или домогательства (5 процентов); и конфликт интересов (1 процент). Виды жалоб, показанные на диаграмме 2, определяются также как следующие виды действий или неправомерного поведения:

- злоупотребление властью, домогательства, сексуальные домогательства: злоупотребление властью, притеснения на рабочем месте;
- конфликт интересов: нарушение конфиденциальности, конфликт интересов, нераскрытие в срочном порядке факта получения подарков, вознаграждения или иных благ, полученных из внешнего источника, несанкционированная посторонняя деятельность, сокрытая посторонняя деятельность;
- мошенничество: коррупция, взяточничество, хищение, фальсификация документов, мошенничество, искажение фактов или ложное засвидетельствование, присвоение, мошенничество при закупках, неправомерное использование ресурсов, домогательство денежных средств или услуг в обмен на услугу или льготу;
- нормы поведения и этики: злоупотребление привилегиями и иммунитетами Организации Объединенных Наций, пособничество и подстрекательство в связи с неправомерным поведением, физическое насилие, обладание/продажа незаконных веществ, контрабанда, нарушение норм поведения и этики, кража, угрозы в адрес любого сотрудника;

- нарушения финансовых правил и положений: злоупотребление служебным положением, нарушения при закупках, нарушение финансовых правил и положений.

7. К 31 декабря 2009 года 68 процентов из 38 полученных в 2009 году жалоб были доложены руководству. Кроме того, шесть жалоб были перенесены с 2008 года, причем все 100 процентов из них были доложены руководству. Большинство жалоб (77 процентов), полученных в 2009 году, были переданными делами и/или жалобами со стороны либо руководства, либо сотрудников (см. диаграмму 3).

Таблица 1
Завершение расследования жалоб в 2009 году

	<i>Количество</i>	<i>В процентах</i>
Жалобы, закрытые после предварительной оценки	9	24
Официальный доклад, представленный Канцелярии	29	76
Общее число расследованных дел	38	100
Дела, ведущие к официальным мерам или закрываемые руководством	12	40

8. В настоящее время ОСН использует методику неофициального отслеживания для регистрации хода осуществления рекомендаций. Вместе с Сектором служб управленческой информации ведется работа по созданию онлайн-базы данных, которая позволит уведомлять соответствующих руководителей о рекомендациях и впоследствии регистрировать принятые меры.

3. Укомплектование персоналом

9. Анализ кадровой ситуации показывает, что в 2009 году ОСН имел вакансии среди должностей руководителей (заместитель Директора и начальник Сектора внутренней ревизии), а также среди должностей категории специалистов в Секторе оценки и Секторе внутренней ревизии. Должность заместителя Директора оставалась вакантной на протяжении свыше девяти месяцев, а должность начальника Сектора внутренней ревизии — более 10 месяцев. Три специалиста по вопросам ревизии и два консультанта по вопросам оценки были наняты к концу третьего квартала года. Процесс набора на должности начальника Сектора внутренней ревизии и специалиста по информационно-технологической ревизии был начат, соответственно, в первом и втором кварталах 2009 года и будет продолжен в 2010 году. В таблице 2 ниже резюмируются санкционированные должности категории специалистов в ОСН и период сохранения вакансий по состоянию на февраль 2010 года.

Таблица 2

Кадровый состав ОСН в 2009 году (бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период)

	<i>Количество должностей категории специалистов</i>	<i>Человеко-месяцы</i>	<i>Вакантные человеко-месяцы</i>	<i>Процентная доля вакансий</i>
Директор	1	12	0	0
Заместитель Директора	1	12	9	75
Сектор внутренней ревизии	8	96	42	44
Сектор оценки	3	36	5	14
Сектор расследований	2	24	0	0
Итого по ОСН	15	180	56	31

4. Ресурсы

10. ОСН получает финансовые ресурсы из двух источников: а) бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период ЮНФПА (БВРДП); и б) программные ресурсы ЮНФПА (глобальные и региональные программы). В 2009 году бюджет ОСН составлял 4 541 317 долл. США, включая 3 667 317 долл. США (81 процент) из средств БВРДП и 874 000 долл. США (19 процентов) из ресурсов глобальных и региональных программ ЮНФПА.

В. Межучрежденческое сотрудничество и поддержка реформы Организации Объединенных Наций

11. Отдел служб надзора ЮНФПА активно поддерживал межучрежденческое сотрудничество и реформу Организации Объединенных Наций и участвовал в нескольких официальных рабочих группах, включая Управление Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОДР), и профессиональных сетях, включая представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (ПСВР), Группу Организации Объединенных Наций по опросам оценки (ЮНЕГ) и Конференцию представителей органов расследования подразделений системы Организации Объединенных Наций.

1. Сектор внутренней ревизии

12. ОСН способствовал согласованию межучрежденческих усилий по ревизии и продвижению к цели «Единая Организация Объединенных Наций» посредством руководства первой межучрежденческой ревизией согласованного подхода к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН) во Вьетнаме, которая была проведена с участием представителей ЮНИСЕФ и ПРООН в ноябре 2009 года. План и программа ревизии были совместно разработаны ЮНФПА (ОСН), ЮНИСЕФ (Управление внутренней ревизии) и ПРООН (Управление по ревизии и расследованиям). Доклад по Вьетнаму находится в стадии завершения. В ходе этой ревизии была внедрена новая мето-

дология ревизии СППН, которая была опробована и сочтена полезной для ревизии процесса СППН. Ревизионная группа по Вьетнаму рекомендовала использовать ту же методологию в будущих ревизиях СППН. На 2010 год ОСН запланировал проведение ЮНФПА ревизий СППН в четырех странах, включая скоординированную миссию с ПРООН и ЮНИСЕФ.

2. Сектор оценки

13. Деятельность Сектора оценки подробно изложена в двухгодичном докладе об оценке (DP/FPA/2010/19), представленном нынешней сессии Исполнительного совета.

3. Сектор расследований

14. Неофициальные обмены с органами по расследованиям из братских учреждений включали обмен методологиями, подходами и приемами для проведения расследований. Это сотрудничество позволяет совместно использовать ресурсы по мере необходимости. На более официальной основе ОСН заключил соглашение с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в отношении межучрежденческого обмена следственными ресурсами на уровне специалистов в 2010 году. В 2009 году, как было указано ранее, ОСН разработал руководство по процедурам расследований и создал систему регистрации дел в сотрудничестве с ПРООН и ЮНИСЕФ. Сотрудники Сектора также участвовали в ежегодной Конференции представителей органов расследования в Иордании, которая была организована совместно Европейским управлением по борьбе с мошенничеством и Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

III. Риски и ЮНФПА

A. Классификация рисков

15. Принятая ЮНФПА классификация рисков подробно изложена в более ранних докладах Исполнительному совету (DP/FPA/2006/4 и DP/FPA/2007/14). В соответствии с пунктом 8 решения 2009/2 Исполнительного совета модель рисков была пересмотрена для учета тенденций в сравнении с контрольным показателем 2007 года и была распространена на обеспечение оценки рисков, связанных с функциями штаб-квартиры и сквозными функциями. Дополнительную информацию о модели рисков можно найти на веб-сайте ЮНФПА по адресу: <http://www.unfpa.org/public/about/oversight>.

B. Модель рисков

1. Вопросы, касающиеся штаб-квартиры, и сквозные вопросы

16. Оценка рисков в штаб-квартире, основанная на качественной методологии, подкрепляемой анализом ЮНФПА как организационной, финансовой и программной единицы, выявила ряд основных глобальных рисков. Темы, обладающие потенциалом воздействия на финансовые ведомости или имеющие от-

ношение к осуществлению основных программ либо связанные с управление процессом перемен, получили приоритет в плане мероприятий по надзору на 2010 год. Более подробная информация об этой оценке приводится в разделе С.

2. Децентрализованные подразделения

17. Цель модели рисков заключается в том, чтобы: а) оценивать профили рисков для децентрализованных подразделений (страновых отделений) ЮНФПА и принимать решения об очередности задач по проведению ревизий и надзора на тот или иной конкретный год; и б) отслеживать подверженность децентрализованных подразделений риску. С течением времени результаты применения этой модели проявили неплохую прогностическую ценность, обеспечивая тем самым разумную оценку профилей рисков для страновых и других децентрализованных подразделений ЮНФПА. Количественные аспекты модели служат основой для дальнейшего анализа, а также для дальнейшего обсуждения с руководством, КРК и Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций. Вместе с тем этот инструмент, используемый главным образом как инструмент планирования деятельности по надзору, не подменяет собой подход на основе общеорганизационного управления рисками (ОУР). В соответствии с указаниями Международной организации высших ревизионных учреждений, ОСН считает, что ОУР является необходимым процессом для содействия организации в выявлении, оценке и управлении существенными рисками. Это — одна из главных инициатив, в которых руководство ЮНФПА принимает активное участие.

18. Чтобы применять более стабильную и надежную модель рисков и добиваться лучших результатов, ОСН проводил интенсивные консультации с руководством, дабы добиться расширения сферы ответственности и принятия переменных величин и параметров модели рисков всеми сторонами в ЮНФПА. Эти совместные усилия привели к более стабильной и более надежной модели. Результаты, изложенные в разделе С ниже, базируются на данных, которые были представлены ОСН руководством в конце 2009 года. Модель рисков позволяет исчислять возможность рисков (вероятность); воздействие, выражаемое в долларах США (расходы в течение года); и уязвимость, которая определяется как ожидаемая стоимость, являющаяся результатом умножения вероятности на воздействие.

С. Результаты применения модели рисков

1. Глобальная оценка рисков ЮНФПА

19. Глобальная оценка рисков ЮНФПА основывается на совместной оценке, проводимой вместе с представителями всех департаментов в штаб-квартире ЮНФПА и представителями отдельных региональных отделений. Отклики в отношении ревизий страновых отделений, проведенных ОСН в 2009 году, и критические, предметные осуждения с Исполнительным комитетом и Комитетом по операциям ЮНФПА, равно как и с Консультативно-ревизионным комитетом были также приняты во внимание. Более того, были учтены вопросы, поднятые Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в ходе периодических консультаций, в конкретном плане — вопросы, оказывающие существенное воздействие на финансовые ведомости ЮНФПА.

а) Организация и укомплектование персоналом

20. Из общего контингента сотрудников ЮНФПА 17 процентов работают в штаб-квартире, 10 процентов — в региональных отделениях и 73 процента — в страновых отделениях. 18 процентов сотрудников всех категорий и 36 процентов международных сотрудников — это сотрудники на новых должностях или сотрудники, недавно переведенные на их нынешние должности. ЮНФПА сталкивается с высоким риском управления большим количеством отдаленных подразделений с большой долей сотрудников на новых должностях или сотрудников, переведенных на другие должности. Поэтому необходимо обеспечить, чтобы все сотрудники обладали необходимой, имеющей отношение к ЮНФПА компетенцией и навыками в сферах программирования, контроля и оценки, а также подотчетности.

б) Взносы и расходы

21. Общий объем годовых взносов в ЮНФПА вырос с 669 млн. долл. США в 2007 году до 739 млн. долл. США в 2009 году. Донорская база состояла в 2009 году из 161 донора в том, что касается основных средств. Кроме того, многие из этих 161 донора и других субъектов предоставляли неосновные взносы через различные механизмы финансирования. Из общего объема расходов в 650 млн. долл. США в 2009 году (исключая расходы на закупки и программу для младших сотрудников-специалистов), 61 процент был израсходован на репродуктивное здоровье, включая предотвращение ВИЧ, 18 процентов — на народонаселение и развитие, 12 процентов — на равенство мужчин и женщин и 9 процентов — на координацию и содействие в осуществлении программ (см. диаграмму 4). Исходя из своего предварительного финансового профиля, ЮНФПА сталкивается с высоким риском управления большой и разнообразной донорской базой с различными механизмами финансирования, как, например, основными, программными и целевыми фондами и значительными расходами на поддержку программы. Риск заключается в управлении многообразием соглашений и механизмов отчетности, требующихся для управления этими средствами. Цифры по регионам показывают, что в 2009 году 37 процентов расходов были произведены в Африке, 18 процентов — в Азии и Тихом океане, 11 процентов — в Латинской Америке и Карибском бассейне, 9 процентов — в арабских государствах, 4 процента — в Восточной Европе и Центральной Азии и 21 процент — на глобальную программу (см. диаграмму 5).

в) Программа

22. Программа ЮНФПА осуществляется в основном его страновыми отделениями посредством разработки ежегодных планов работы (ЕПР) вместе с партнерами-исполнителями в целях достижения согласованных результатов. Эти ЕПР регулируются ЮНФПА, дабы обеспечить практические результаты на основе набора показателей, согласованных между соответствующими страновыми отделениями и имплементационными партнерами. Например, в 2009 году ЮНФПА имел в общей сложности 1886 ЕПР. Из них 1800 принадлежали страновым отделениям и 86 — штаб-квартире. Кроме того, ЮНФПА имел 986 партнеров-исполнителей, из которых 925 имели отношение к страновым отделениям и 61 — к штаб-квартире. Исходя из нынешней структуры осуществления программы, регулирование большого числа ЕПР и партнеров по осуществлению

ствлению создает немалый риск для организации. Более того, рассмотрение ориентированных на результаты рамок деятельности показывает, что организация имеет множество показателей (см. диаграмму 6). Например, существует 87 показателей высокого уровня в стратегическом плане на 2008–2013 годы, в том числе в ориентированных на результаты рамках деятельности в области управления, ориентированных на результаты рамках деятельности в области развития и бюджете вспомогательных расходов на двухгодичный период. Помимо них, основная программа, регулируемая через ЕПР, включает в среднем по 20 показателей на ЕПР. Поскольку в 2009 году имелось 1886 ЕПР, примерно 38 000 показателей составляли основную часть программы ЮНФПА. Хотя многие из показателей ЕПР могут быть одними и теми же во многих странах, их общее количество свидетельствует о фрагментации программы, что увеличивает риск управления ею. К тому же, имеются показатели в планах управленческой деятельности, системе служебной аттестации и повышения квалификации (САПК) для персонала и отдельный набор показателей для докладов донорам и докладов о тематических целевых фондах. ЮНФПА сталкивается с очень высоким риском при управлении программой с таким большим количеством показателей.

d) Текущие инициативы

23. ЮНФПА имел в 2009 году несколько текущих инициатив, многие из которых были ответом на требования Исполнительного совета или общесистемные требования Организации Объединенных Наций. Эти инициативы включали планирование и внедрение Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) к 2012 году; создание системы внутреннего контроля (СВК); стабилизацию системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР) — «Атлас» (PeopleSoft™); внедрение новой организационной структуры; внедрение программирования на основе имеющейся информации, управление, ориентированного на результаты (УОР), и общеорганизационного управления рисками; и осуществление оценки риска мошенничества, системы обеспечения непрерывности деятельности и рекомендаций, содержащихся в резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи относительно трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. ЮНФПА сталкивается с риском в плане управления большим числом инициатив, пытаясь одновременно осуществлять свою основную программу.

e) Основные глобальные риски

24. По мнению ООН, руководство ЮНФПА сталкивается с рядом основных глобальных рисков. Они включают управление: большим количеством удаленных подразделений; большим количеством новых и переведенных на новую работу/прошедших ротацию сотрудников; многочисленными механизмами финансирования (глобальная и региональная программа, тематические целевые фонды, другие целевые фонды); большим числом имплементационных партнеров; большим количеством ЕПР; ориентированными на результаты рамками деятельности с многочисленными инструментами планирования и отчетности; большим количеством показателей; и рядом текущих инициатив. Эти основные глобальные риски принимаются во внимание при выборе и проведении ревизий и оценок.

2. Совокупность рисков страновых отделений ЮНФПА

25. Вторая модель рисков, охватывающая децентрализованные подразделения, дает результаты трех видов: оценка рисков конкретного подразделения (см. диаграмму 7); изменение характера риска для данного подразделения по сравнению с предыдущими годами (см. диаграмму 8); и глобальная оценка рисков, основанная на обобщении переменных факторов для каждой категории риска (см. диаграмму 9). Диаграммы составлены на основе той же матрицы рисков, что и матрица, использованная в документе DP/FPA/2006/4. Совокупность рисков, используемая в настоящем докладе, охватывает все страновые отделения с общим объемом расходов в сумме 467 млн. долл. США в 2009 году, что равно 64 процентам общих годовых расходов ЮНФПА. Региональные и субрегиональные отделения не были включены в этот обзор, поскольку процесс реорганизации еще не завершен и данных за 2007 год нет, чтобы можно было провести сравнительный анализ профилей новых подразделений.

26. Согласно анализу данных, относящихся к страновым отделениям ЮНФПА, 15 наиболее уязвимых отделений находятся в странах регионов Азии и Тихого океана и Африки. Региональные профили совокупности рисков ЮНФПА являются относительно стабильными с течением времени, а это указывает на то, что страновые отделения в регионах Африки и Азии и Тихого океана в большей мере находятся под угрозой, чем другие страновые отделения в других регионах. Вместе с тем уязвимость страновых отделений ЮНФПА в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна остается относительно высокой. Эту ситуацию можно объяснить уровнем совместного финансирования. Поскольку модель рисков представляет собой сравнительный анализ тенденций в сравнении с ситуацией в 2007 году, она дает ценное представление о динамике уязвимости, сказывающейся на страновых отделениях. Нет никакой существенной разницы в общей подверженности страновых отделений рискам между 2007 и 2009 годами. Это, возможно, объясняется высоким уровнем изменчивости, как видно из диаграммы 8.

27. При наличии сопоставимых данных модель дает также некоторое представление о тенденциях по категориям рисков (внешние риски, информационно-технологические риски, риски, обусловленные человеческим фактором, риски, связанные с процессом, и риски взаимоотношений — что касается определений, см. DP/FPA/2006/4 и DP/FPA/2007/14). Результаты анализа, проведенного в январе 2010 года, не отличаются от предыдущих докладов. Информационно-технологические риски, риски, связанные с процессом, и внешние риски остаются низкими по сравнению с рисками взаимоотношений и рисками, связанными с процессом (диаграмма 9). Как было отмечено в предыдущем докладе (DP/FPA/2009/5), уровни уязвимости в рисках взаимоотношений и рисках, связанных с процессами, по-прежнему вызывают тревогу. Их можно, соответственно, ассоциировать с методами работы ЮНФПА, одобренными Исполнительным советом (национальное исполнение, согласованный подход к переводу денежной наличности, общесекторальные подходы, секторальная поддержка) и со слабостями в том, что касается мер внутреннего контроля и контроля за программой. Эти вопросы, уже упоминавшиеся в документах DP/FPA/2009/5, DP/FPA/2008/11 и DP/FPA/2007/14, должны и впредь получать больше внимания со стороны руководства. Вопросы могут быть решены за счет неизменной приверженности программированию на основе имеющейся

информации, управлению, ориентированному на результаты, надлежащей системе внутреннего контроля и прагматическому подходу к общеорганизационному управлению рисками. По состоянию на январь 2010 года решения 2009/15 и 2009/18 Исполнительного совета находятся в процессе осуществления.

IV. Важные вопросы надзора

A. Вопросы, вытекающие из ревизии в страновых отделениях и штаб-квартире

28. В 2009 году было выпущено 19 докладов. Шестнадцать из них были посвящены оценке страновых отделений ЮНФПА, а три — оценке деятельности штаб-квартиры. Важно напомнить, что оценки страновых отделений касаются подразделений с самым высоким уровнем риска, отбираемых на основе модели рисков, утвержденной Исполнительным советом. Среди 16 страновых отделений, по которым была проведена оценка, меры внутреннего контроля и соблюдение финансовых, административных, кадровых, информационно-технологических и программных требований были признаны удовлетворительными в трех, частично удовлетворительными в семи и неудовлетворительными в шести отделениях. Важные вопросы надзора, вытекающие из ревизий страновых отделений, проведенных ОСН за последние два года, резюмируются в таблице 3.

Таблица 3

Важные вопросы надзора в разбивке по областям рисков в прошедших ревизию подразделениях

<i>Область рисков и причины ревизии</i>	<i>Распространенность вопросов ревизии, 2008 год</i>	<i>Распространенность вопросов ревизии, 2009 год</i>
Страновые отделения		
Внешние риски		
• Неадекватное обеспечение безопасности, охраны и защиты персонала и помещений	Периодические	Периодические
Риски взаимоотношений		
• Неадекватное управление, ориентированное на результаты, и плохие оценки качества	Очень распространенные	Очень распространенные
• Отсутствие подотчетности в оперативной деятельности в целях развития	Очень распространенные	Очень распространенные
• Плохое планирование, осуществление и контроль программ	Распространенные	Распространенные
Риски, связанные с процессом		
• Недостатки в мерах внутреннего контроля не устраняются надлежащим образом	Распространенные	Периодические
• Неадекватное составление бюджета, учет и подготовка финансовой документации и отчетности	Очень распространенные	Очень распространенные
• Ненадлежащее управление рисками	Периодические	Периодические

<i>Область рисков и причины ревизии</i>	<i>Распространенность вопросов ревизии, 2008 год</i>	<i>Распространенность вопросов ревизии, 2009 год</i>
• Ненадежное или ненадлежащее обращение с поступлениями, зачислениями и наличными средствами	Периодические	Периодические
• Слабые процедуры и методы закупочной деятельности и освоения средств	Распространенные	Очень распространенные
Риски, обусловленные человеческим фактором		
• Ненадлежащие методы в области людских ресурсов	Очень распространенные	Очень распространенные
Информационно-технологические риски		
• Недостатки в общих мерах контроля в области информационной технологии	Очень распространенные	Очень распространенные
Подразделения штаб-квартиры		
Риски взаимоотношений		
• Отсутствие подотчетности в оперативной деятельности в целях развития	Очень распространенные	Очень распространенные
Риски, обусловленные человеческим фактором		
• Ненадлежащие методы в области людских ресурсов	Очень распространенные	Очень распространенные
Информационно-технологические риски		
• Недостатки в общих мерах контроля в области информационной технологии	Распространенные	Распространенные

29. В целях облегчения поиска причины ревизий, указанные в таблице 3, изложены более детально в “UNFPA Audit Causes Classification” («Классификация причин ревизий в ЮНФПА»), имеющейся по адресу: <http://www.unfpa.org/public/about/oversight>.

В. Последующая деятельность по рекомендациям

30. В таблице 4 резюмируется положение дел с осуществлением рекомендаций по надзору, исходя из докладов проверенных подразделений. Общее число рекомендаций уменьшилось с 1052 в 2007 году до 631 в 2009 году. Увеличение количества рекомендаций, которые ожидают выполнения или которые находятся в стадии осуществления, отчасти объясняется более жестким подходом ОСН к рассмотрению хода осуществления, включая проверку вспомогательной документации в соответствии с рекомендацией, вынесенной Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в адрес ОСН в 2009 году. В 2009 году ОСН и руководство ЮНФПА вели совместную работу по усилению контроля за ожидающими выполнения рекомендациями путем внедрения системы полугодовой последующей деятельности и обзора. Информация о ходе осуществления загружается в систему комплексной базы данных, содержащей информацию о результатах проверок и рекомендаций (СКБПР) — доступную через сеть систему контролирования рекомендаций в ЮНФПА, — соответствующими проверенными подразделениями или руководством. Затем их статус проверяется руководителями групп, проводивших ревизии, и/или начальниками сек-

торов внешней ревизии/оценки в ОСН. Ход осуществления всех еще не выполненных рекомендаций рассматривается также в ходе всех аудиторских заданий, и обновленная информация о выполнении рекомендаций включается в аудиторские рабочие документы. Прилагаются согласованные усилия для вовлечения региональных отделений в этот процесс. Коэффициент выполнения по проверенным подразделениям показывает, что нужны более значительные усилия для выполнения рекомендаций и для занесения в базу данных информации о мерах, принятых для осуществления рекомендаций. Расхождения в данных, представленных в таблице 4 и в предыдущих докладах, являются результатом более жесткой проверки со стороны ОСН в соответствии с рекомендацией Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций.

Таблица 4

Ход осуществления — с разбивкой по годам — аудиторских/надзорных рекомендаций по состоянию на 31 января 2010 года

<i>Год</i>	<i>Количество подготовленных докладов</i>	<i>Общее число рекомендаций</i>	<i>Осуществлены</i>	<i>Осуществляются</i>	<i>Не доведены до конца</i>
2007	18	1 052	710 (67 процентов)	342 (33 процента)	0 (0 процентов)
2008	20	882	443 (50 процентов)	434 (49 процентов)	5 (1 процент)
2009	19	631	297 (47 процентов)	334 (53 процента)	0 (0 процентов)
Итого за 3 года	57	2 565	1 450 (57 процентов)	1 110 (43 процента)	5 (0,1 процента)

С. Расходы на страновые программы и управление ими

31. Расходы на страновые программы покрываются за счет ежеквартальных авансов на осуществление мероприятий, перечисленных имплементационными партнерами в ежегодных планах работы (ЕПР). Этот метод известен как национальное исполнение (НИСП). В 2008 году общие связанные с НИСП расходы составляли 173 млн. долл. США, из которых 125 млн. долл. США (или 72 процента) подлежали проверке в 2009 году. Эти расходы были связаны с 1363 проектами НИСП, осуществлявшимися с участием 131 подразделения, использующего метод НИСП, включая 117 страновых отделений, 10 подразделений в штаб-квартире и 4 региональных отделения. По состоянию на 31 декабря 2009 года ЮНФПА получил 1013 из 1099 подлежавших представлению докладов о ревизии в связи с НИСП. Из полученных по состоянию на 1 июня 2009 года докладов ОСН отобрал представительную выборку в 76 докладов о ревизии. Пятьдесят пять, или 70 процентов, из выбранных 76 докладов были готовы для обзора. Просмотренная выборка касалась общего объема проверенных расходов в 27,7 млн. долл. США, что равнялось охвату 31 процента общего годового объема расходов на НИСП, проверенного по состоянию на 1 июня 2009 года.

32. Проведенный ОСН проверочный анализ охватывает три области: а) результаты ревизий — ОСН рассмотрел содержащиеся в аудиторских докладах заключения ревизоров, мнение и возможное воздействие на общее управление проектами с национальным исполнением и их осуществление; б) сфера ревизий — ОСН рассмотрел вопросы соблюдения полномочий, предоставленных ревизорам проектов НИСП; и с) проведение ревизий — ОСН провел обзор работы по проверке проектов НИСП с точки зрения качества работы ревизоров проектов НИСП и то, как ответственное страновое отделение и подразделения руководят этой работой.

33. Результаты этого обзора показали дальнейший прогресс в качестве представленных аудиторских докладов благодаря усилиям страновых отделений и руководства. Вместе с тем положение дел с соблюдением сроков представления докладов ухудшилось, и меньшее число докладов и НИСП за 2008 год было представлено вовремя. Между тем, относительный объем необеспеченных расходов несколько увеличился.

34. Авансы по линии счета оборотного фонда (СОФ)/НИСП — это средства, предоставляемые имплементационным партнерам на ежеквартальной основе для целей осуществления программ, проектов и мероприятий, которым ЮНФПА оказывает поддержку. По состоянию на 13 января 2010 года ОСН выразил руководству ЮНФПА серьезную обеспокоенность по поводу управления СОФ/НИСП и высокого сальдо СОФ/НИСП в 2009 году, составившего 86 млн. долл. США. В ответ на эту обеспокоенность руководство в штаб-квартире и в страновых отделениях предприняло ряд инициатив по уменьшению сальдо СОФ/НИСП до 20 млн. долл. США в течение 15-дневного периода (см. диаграмму 11). Уменьшение на 80 процентов (68,4 млн. долл. США) объема авансов по линии СОФ/НИСП подняло вопросы относительно адекватности финансовой отчетности страновых отделений.

1. Общие результаты ревизий проектов с национальным исполнением за 2008 год

35. Диаграмма 12 дает общее представление о вопросах, приведших к аудиторским заключениям с оговорками относительно проектов НИСП в 2008 году. Эта картина сопоставима с результатами за 2007 год.

36. Как видно из таблицы 5, сопоставление результатов деятельности по годам наводит на мысль о том, что управление НИСП в 2008 году дало смешанные результаты. Ревизии проектов в 2008 году привели к меньшему числу докладов с оговорками, что является позитивным моментом. Однако объем необеспеченных расходов остался на том же уровне, что и в 2007 году, а количество не полученных или полученных с опозданием докладов увеличилось. Ревизоры проектов НИСП вынесли безусловно положительные аудиторские заключения по 742 докладам о ревизии (или 90 процентов) и 82 докладам о ревизии (или 10 процентов) получили аудиторское заключение с оговорками или отказ в аудиторском заключении.

Таблица 5
Сравнение результатов деятельности в области НИСП в 2007 и 2008 годах

Показатель	НИСП в 2007 году	НИСП в 2008 году	Изменение
Аудиторские доклады с оговорками			
Количество аудиторских докладов с оговорками или пояснениями	178	82	улучшение
Общие расходы на аудиторские доклады с оговорками	17,8 млн. долл. США	8,3 млн. долл. США	улучшение
Необеспеченные расходы			
В процентах от общих проверенных расходов на НИСП	1,1 млн. долл. США (1,1 процента)	1,2 млн. долл. США (1,4 процента)	ухудшение
Не представленные аудиторские доклады			
В процентах от общих расходов на НИСП, являющихся предметом аудита	8,1 млн. долл. США (7 процентов)	18,5 млн. долл. США (15 процентов)	ухудшение
Сроки			
Аудиторские доклады, представленные с опозданием	25 процентов	40 процентов	ухудшение

2. Выводы заданий по надзору в 2009 году

37. В 16 докладах по надзору, подготовленных ОСН в 2009 году, было вынесено 79 рекомендаций в отношении НИСП. Большинство поставленных вопросов касаются распоряжения авансируемыми средствами, способности имплементационных партнеров эффективно осуществлять запланированную проектную деятельность и последующей деятельности по выполнению рекомендаций, относящихся к НИСП. Вопросы, поднятые в контексте НИСП, объясняются главным образом недостатками в партнерских отношениях между ЮНФПА и партнерами-исполнителями в плане устранения основных причин, которые резюмируются в таблице 6.

Таблица 6
Расходы на страновые программы и управление ими: выводы 2009 года, причины недостатков

Выводы	Причины (Международная организация высших ревизионных учреждений — классификация общеорганизационного управления рисками)	Последствия
ЮНФПА		
Пробелы во внутреннем контроле, планировании и ежегодном плане работы Неадекватный круг ведения и выбор ревизоров	Плохое планирование, осуществление и контроль программ	Программирование на основе имеющейся информации позволит ЮНФПА, в тесном сотрудничестве с его имплементационными партнерами, определять приоритеты, разрабатывать стратегии, внедрять общее УОР и преобразовывать их в детальные ЕПР, создающие возможности для оперативного и финансового контроля
Упущения в выполнении аудиторских рекомендаций	Слишком много имплементационных партнеров	Отделение может не располагать потенциалом для дальнейшего развития своих партнерских отношений, и поэтому следует подумать о более сконцентрированном осуществлении через посредство меньшего числа партнеров
Пробелы в доработке завершенной ведомости расходов (ЗВР) и в мерах контроля за ней	Слишком много ежегодных планов работы	Отделение может не располагать потенциалом для контролирования ЕПР и, соответственно, не получать ЗВР и вспомогательные документы вовремя
Крупный счет оперативного фонда	Неадекватность в плане компетентности, экспертных знаний и деятельности	Руководители могут не понимать или могут быть не в состоянии отслеживать процедуры НИСП, тем самым повышая уровень неоплаченных авансов/СОФ
Пробелы в учете и отчетности в связи с ЗВР	Неадекватное составление бюджета, учет и подготовка финансовой документации и отчетности	Эта причина тесно связана с предыдущей. Отделение может ошибочно вносить данные в рамках планирования общеорганизационных ресурсов
Упущения в обновлении базы данных о НИСП	Неадекватный мониторинг за мерами внутреннего контроля	В условиях отсутствия реального документа, излагающего меры контроля и методы их реализации (система внутреннего контроля), сотрудники, особенно недавно назначенные, не всегда могут придерживаться процедур и мер контроля
Плохое планирование и осуществление в том, что касается СППН	Несоответствие между склонностью к рискам и устойчивостью	До вступления в партнерские отношения страновым отделениям предлагается произвести оценку рисков. Это особенно касается СППН
Партнер по осуществлению		
Упущения в выполнении аудиторских рекомендаций	Плохое планирование, осуществление и контроль программ	См. выше
Пробелы в доработке ЗВР и в мерах контроля за ней		

<i>Выводы</i>	<i>Причины (Международная организация высших ревизионных учреждений — классификация общеорганизационного управления рисками)</i>	<i>Последствия</i>
Упущения в выполнении аудиторских рекомендаций	Неадекватность в плане компетентности, экспертных знаний и деятельности	Имплементационный партнер может не обладать потенциалом для отслеживания относящихся к ЮНФПА расходов, или же усилия по укреплению потенциала со стороны страновой группы Организации Объединенных Наций остаются слишком ограниченными. Как результат, расходы не контролируются надлежащим образом

38. Как уже указывалось в предыдущих докладах в 2007, 2008 и 2009 годах, большинство проблем, с которыми сталкивается ЮНФПА в этой области, можно решить посредством совершенствования мер контроля и процедур на уровне страновых отделений. Оговорки к аудиторским докладам в отношении НИСП — это лишь симптом недостатков в распоряжении авансами, выплачиваемыми имплементационным партнерам. НИСП — это местный вопрос управления, требующий местного решения, в глобальном масштабе поддерживаемого твердой институциональной приверженностью.

D. Программирование на основе имеющейся информации

39. В июне 2009 года Исполнительный совет одобрил политику ЮНФПА в области оценки (DP/FPA/2009/4) и в пункте 10 решения 2009/18 просил ЮНФПА разработать руководящие указания в отношении методологии на основе имеющейся информации в целях совершенствования программирования и укрепления ориентированного на результаты управления. По состоянию на 31 января 2010 году руководство ЮНФПА докладывает об усилиях в целях укрепления ориентированного на результаты управления. Исходя из оценки ОСН усилий по настоящее время, этот вопрос заслуживает рассмотрения в докладе, который будет представлен Исполнительному совету в 2011 году.

E. Международные стандарты учета в государственном секторе

40. Международные стандарты учета в государственном секторе представляют собой высококачественные, разработанные на независимой основе стандарты учета, которые организации государственного сектора рассматривают как передовую практику. В 2006 году после принятия резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУВУ) Организации Объединенных Наций одобрил принятие МСУГС для ЮНФПА и учреждений-партнеров. В ноябре 2009 года Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций указала, что поэтапное внедрение МСУГС влечет за собой значительные риски, которые могут подточить качественные характеристики финансовых ведомостей ЮНФПА. Соответственно, ЮНФПА пересмотрел свою стратегию с «поэтапного» на «полное» внедрение в 2012 году. Это означает, что ЮНФПА будет придерживаться стандартов учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) в течение двухгодичного периода 2010–2011 годов, одновременно с этим принимая меры для внедрения МСУГС

в 2012 году. В решении 2009/15 Исполнительный совет одобрил решение о том, чтобы отложить внедрение МСУГС до 2012 года.

41. В течение 2009 года ОСН постоянно взаимодействовал — в качестве наблюдателя — с группами по проекту МСУГС в целях оказания консультативной поддержки и помощи в деле перехода ЮНФПА к МСУГС. ОСН придерживался той точки зрения, что сложность внедрения МСУГС требует детального плана осуществления, включая учебную деятельность, особенно для сотрудников страновых отделений. По состоянию на 10 февраля 2010 года руководство информировало Консультативно-ревизионный комитет о том, что план будет доработан к концу февраля 2010 года.

Г. Согласованный подход к переводу денежной наличности

42. Согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям был инициирован с целью уменьшения операционных расходов путем упрощения и согласования правил и процедур среди фондов и программ Организации Объединенных Наций, укрепления потенциала имплементационных партнеров и содействия в управлении рисками, связанными с переводом денежных средств. В сентябре 2009 года представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (ПСВР) установили принцип сотрудничества и координации в отношении проверки СППН.

43. В качестве первоначального отклика на вышесказанное ОСН направил в ноябре 2009 года во Вьетнам совместную миссию, в состав которой входили по одному ревизору от ЮНФПА, ПРООН и ЮНИСЕФ. Миссия имела следующие цели: а) оказать содействие в разработке программы и методологии ревизии; б) провести совместную проверку соблюдения СППН с использованием проекта этой программы ревизии; и с) провести обзор и вынести предложения относительно применимости рамок СППН 2005 года.

44. Результаты миссии во Вьетнам показали, что, хотя большей частью учреждения, участвующие в СППН, прилагали большие усилия для внедрения СППН, все еще остаются существенные пробелы в смысле несоблюдения рамок СППН. План внедрения СППН был разработан на основе перевода денежных средств в 2009 году, в то время как сами рамки требуют, чтобы план разрабатывался на основе полного программного цикла. Пороговая величина для микрооценки была повышена до 500 000 долл. США с рекомендованного уровня в 100 000 долл. США, а пороговый уровень для плановой ревизии был увеличен до 1 млн. долл. США вместо рекомендованных 500 000 долл. США. Кроме того, хотя рамки СППН были сочтены полезными, они нуждаются в дальнейшей проработке, которой следует заняться в консультации со страновыми отделениями, участвующими во внедрении СППН. Межучрежденческая ревизия отметила области для совершенствования рамок, такие, как дополнительные указания в отношении определения «соблюдения СППН» и взаимосвязи между НИСП и СППН. Более того, рамки должны быть также более четкими в том, что касается пороговых требований для микрооценок и проверок СППН. ЮНФПА будет и далее сотрудничать с ПРООН и ЮНИСЕФ в деле проведения других совместных обзоров СППН и сведет выводы и рекомендации в доклад,

который будет представлен соответствующим главам участвующих фондов и программ, равно как и в распоряжение сети ПСВР.

G. Осуществление политики в области надзора

1. Порядок предоставления доступа к докладам о внутренней ревизии

45. По состоянию на 31 января 2010 года не поступило ни одной просьбы о предоставлении доступа, так что ни один доклад о внутренней ревизии не был предан гласности.

2. Принцип единой ревизии

46. Последствия принципа единой ревизии для ЮНФПА были подробно изложены в докладе 2009 года о деятельности в области внутренней ревизии и надзора (DP/FPA/2009/5).

47. В течение 2008–2009 годов Европейская комиссия провела проверки в восьми страновых отделениях. Были посещены страновые отделения в Бангладеш, Непале, Объединенной Республике Танзания и Судане, отделения связи в Брюсселе и Копенгагене и штаб-квартира в Нью-Йорке. ЮНФПА выражал свою обеспокоенность по поводу того, что эти проверочные миссии Европейской комиссии могут противоречить принципу единой ревизии, упомянутому выше, и положению “IV. D” политики ЮНФПА в области надзора (см. DP/FPA/2008/14). ЮНФПА рекомендовал, чтобы Контролер Организации Объединенных Наций содействовал проведению встречи между всеми заинтересованными сторонами, в частности Европейским судом аудиторов и Группой внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии, с целью достижения окончательной договоренности о путях продвижения вперед.

V. Общеорганизационное управление рисками

48. Общеорганизационное управление рисками — это скоординированный процесс для оказания ЮНФПА помощи в выявлении внутренних и внешних рисков, их понимании и реагировании на них в пределах его параметров приемлемого риска и с разумными гарантиями в адрес его руководства относительно достижения его организационных целей и задач. Руководство поручило консультационной компании определить наброски стратегии ОУР и инициировало процесс набора старшего консультанта по ОУР. Как указывалось выше, ЮНФПА укрепил свой процесс планирования ревизий на основе рисков, и работа над СВК и ОУР начата и ведется.

VI. Заключение

49. ЮНФПА представляет собой быстро растущую организацию, особенно за последние восемь лет. Общий объем расходов вырос с 798 млн. долл. США за двухгодичный период 2002–2003 годов до примерно 1,4 млрд. долл. США в течение двухгодичного периода 2008–2009 годов. Подобно любой быстро растущей организации в нестабильных условиях, ЮНФПА разрабатывает меры реа-

гирования в целях усиления подотчетности. Настоящий доклад был бы неполным, если бы в нем не были упомянуты успешные шаги, которые ЮНФПА предпринял за этот восьмилетний период для улучшения подотчетности. ЮНФПА осуществил всеобъемлющий набор мер политики, способствующих транспарентности и подотчетности в деятельности Фонда. Наиболее важные из них перечислены как примеры в таблице 7 ниже.

Таблица 7

Меры политики, касающиеся подотчетности

Нормы поведения (2003 год)

Общая информация (политика по вопросам подотчетности)

Расследование и административный отпуск (политика по вопросам подотчетности)

Дисциплинарный процесс (политика по вопросам подотчетности)

Устав ОСН, круг ведения КРК (2006 год)

Система подотчетности (2007 год)

Ограничения на работу после прекращения службы (2007 год)

Защита от преследования (2008 год)

Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства, специальные меры по защите (2008 год)

Политика в области надзора (2008 год)

Политика в области мошенничества (2009 год)

Гонения, сексуальные домогательства и злоупотребление властью (2009 год)

Политика в области оценки (2009 год)

50. Эти политические меры ЮНФПА проводятся в жизнь благодаря твердой приверженности старшего руководства ЮНФПА, и они дополняются за счет многократных учебных мероприятий по вопросам этики и предотвращения мошенничества, создания службы телефонной помощи по вопросам честности (<http://www.unfpa.org/help/hotline.cfm>) и создания Консультативно-ревизионного комитета, доклад которого доводится ежегодно до сведения Исполнительного комитета. Внедренное в 2004 году, программное обеспечение PeopleSoft™ для целей планирования общеорганизационных ресурсов («Атлас») преобразовало ЮНФПА посредством повышения транспарентности операций и предоставления постоянной информации руководителям. Оно также позволило подразделениям внутренней ревизии и расследований выполнять свои обязанности на основе использования надлежащих процедур.

51. Несмотря на эти достижения, 11 важных вопросов надзора, указанных в документе DP/FPA/2009/5, по-прежнему являются актуальными и требуют постоянного внимания со стороны руководства в целях решения существующих проблем и недопущения еще большей уязвимости. К ним относятся: а) разработка программ и управление, ориентированное на результаты; б) качество, на-

дежность и использование контроля и оценки программы/проекта; с) национальное исполнение; d) системное и общеорганизационное управление рисками; e) реализация новой структуры; f) разъединение обязанностей и функций в процессе ПОР; g) соблюдение организационных оперативных указаний; h) необеспеченные расходы; i) организационный план кадровой преемственности; j) внедрение МСУГС; и k) закупки.

52. Практика управления в ЮНФПА претерпела существенные изменения с 2000 года. Она достигла примечательного уровня надежности и эффективности, сопоставимого с отраслевыми стандартами. Задача, стоящая перед ЮНФПА на предстоящие годы, заключается в консолидации его роста и смягчении рисков, высвеченных в настоящем докладе.

VII. Рекомендация

53. **Исполнительный совет может пожелать принять к сведению настоящий доклад и дать указания относительно того, как поступить с 11 важными вопросами надзора, упомянутыми в настоящем докладе (DP/FPA/2010/20).**

Приложение 1

Диаграммы

Диаграмма 1
Деятельность в области внутренних ревизий

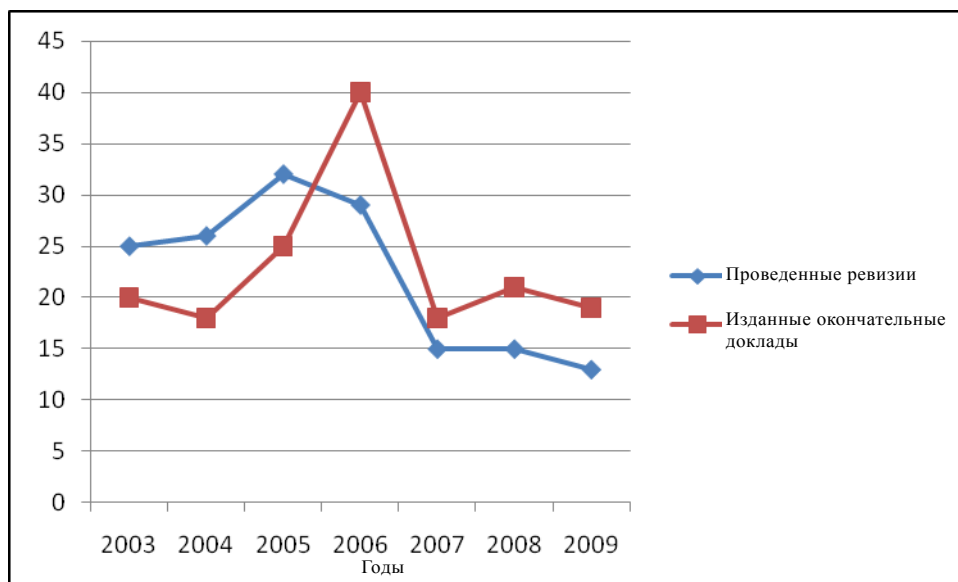


Диаграмма 2
Виды жалоб, полученных в 2009 году

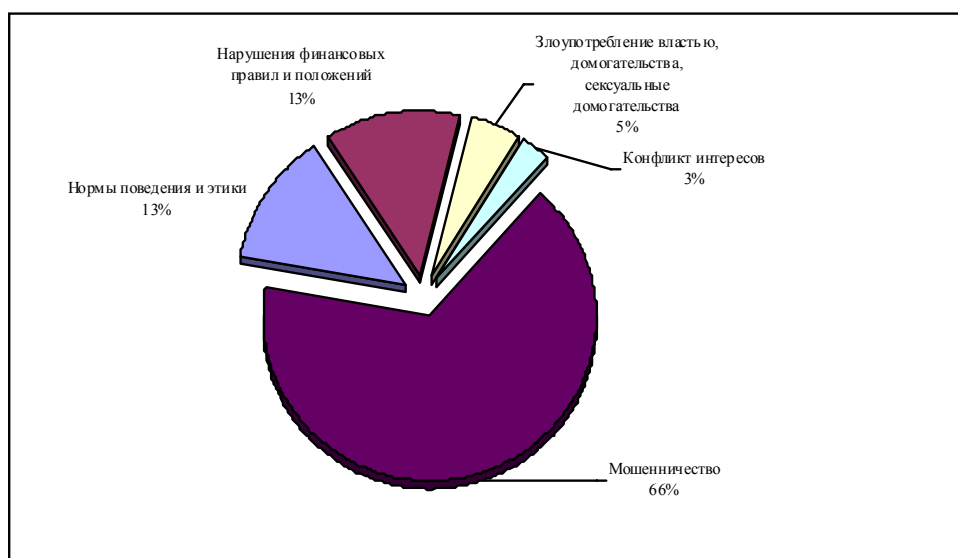


Диаграмма 3
Источник жалоб, полученных в 2009 году

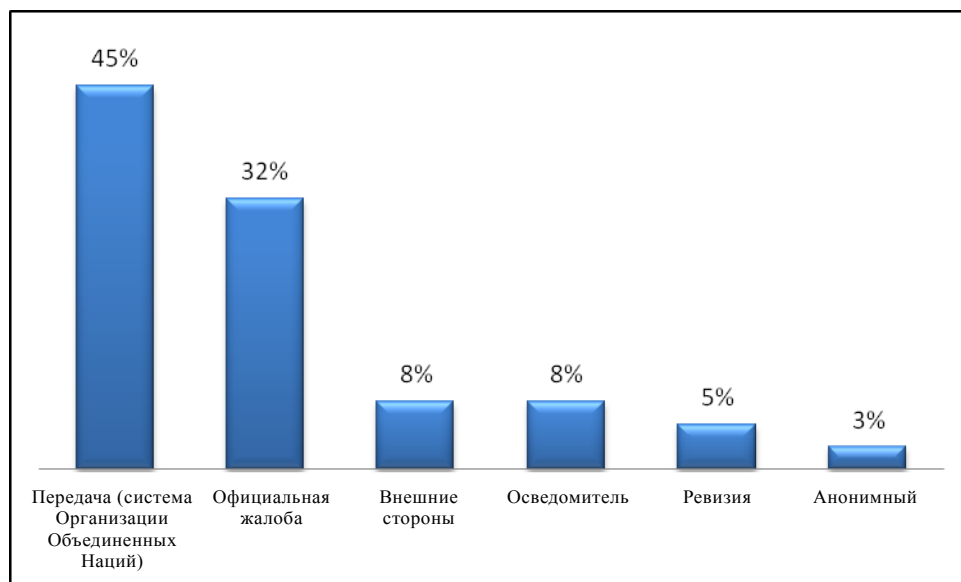


Диаграмма 4
Расходы в разбивке по стратегическому компоненту, 2008–2009 годы

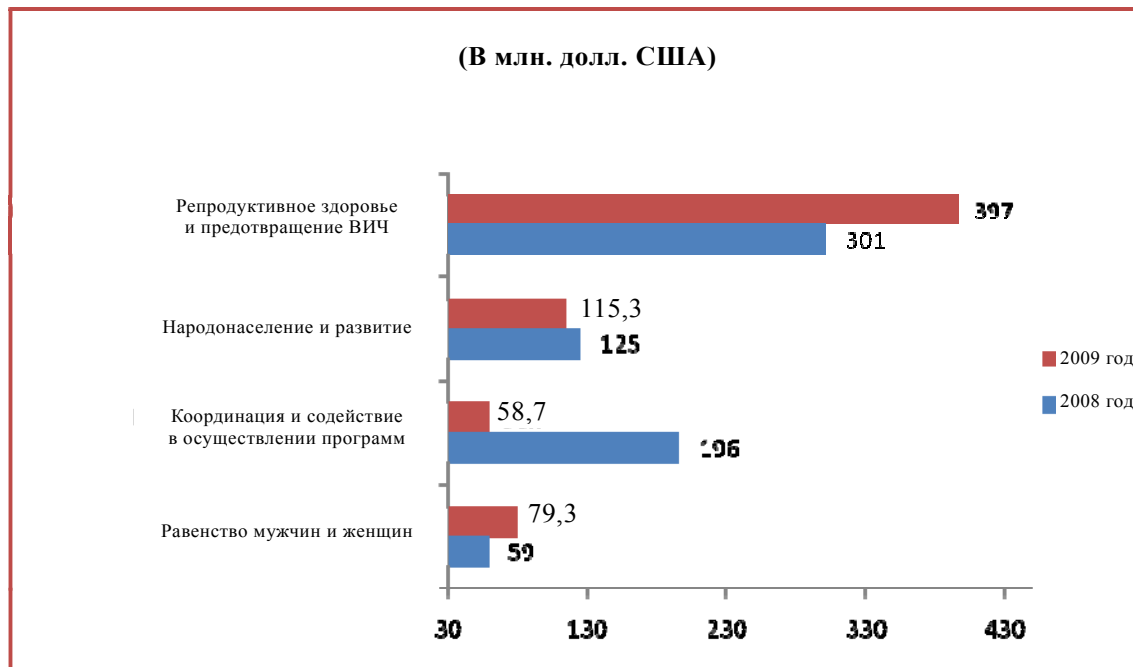


Диаграмма 5
Расходы в разбивке по географическому району, 2008–2009 годы

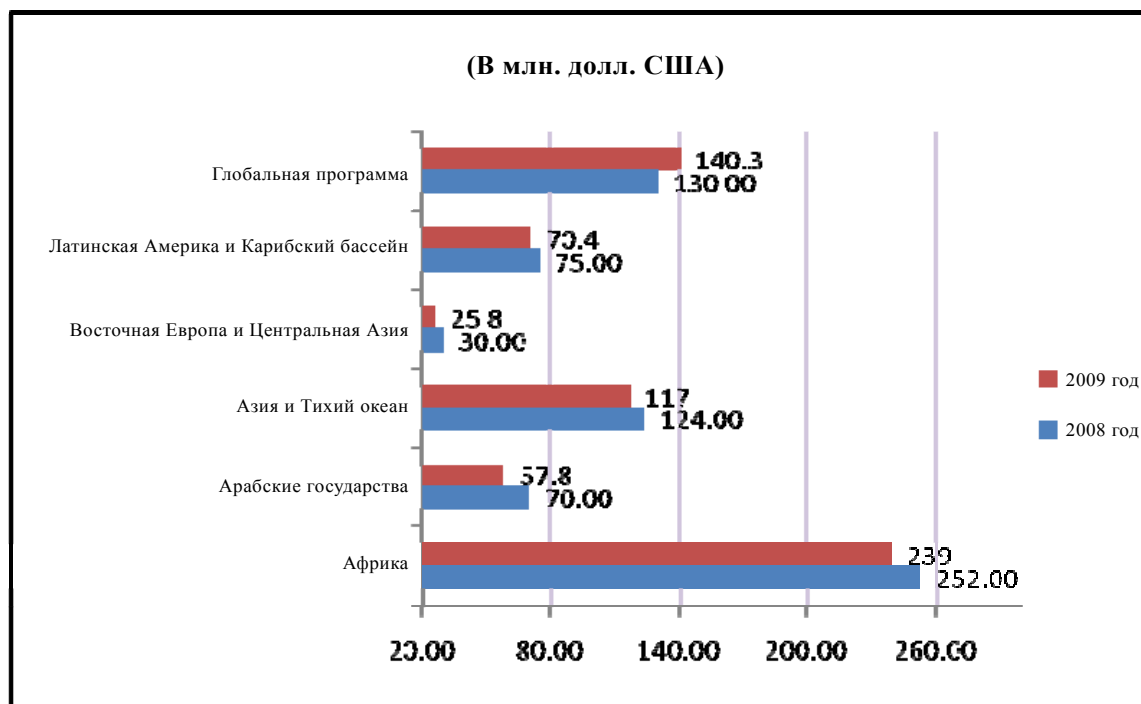


Диаграмма 6
Рамки результатов ЮНФПА (показатели)



Диаграмма 7
Матрица рисков страновых отделений, 2009 год

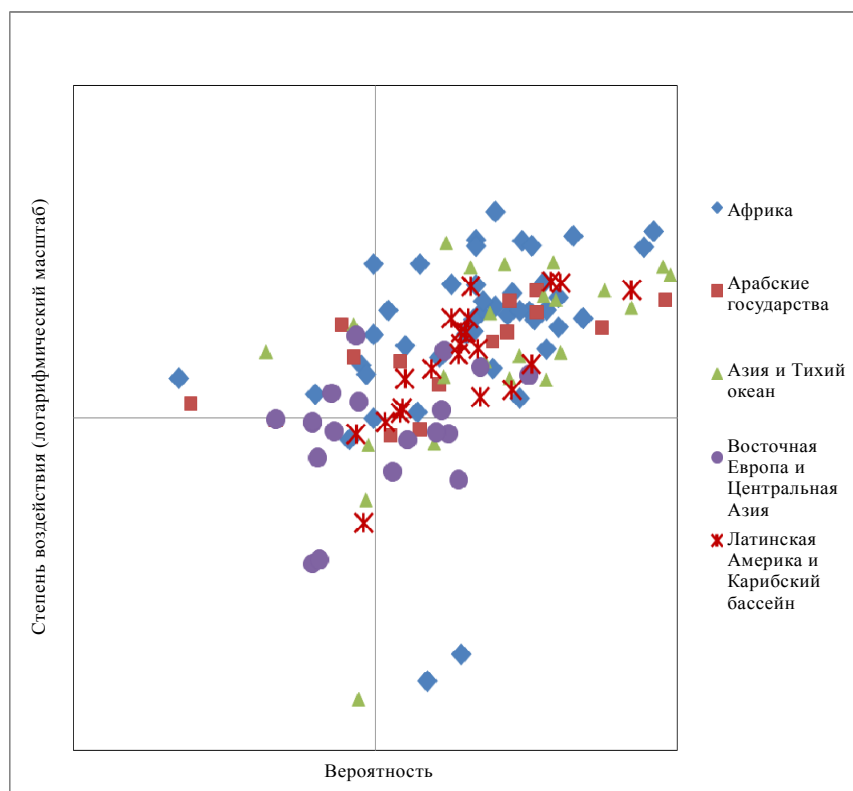


Диаграмма 8
**Изменчивость рисков страновых отделений (вероятность), 2007–2009 годы,
 в разбивке по регионам ЮНФПА**

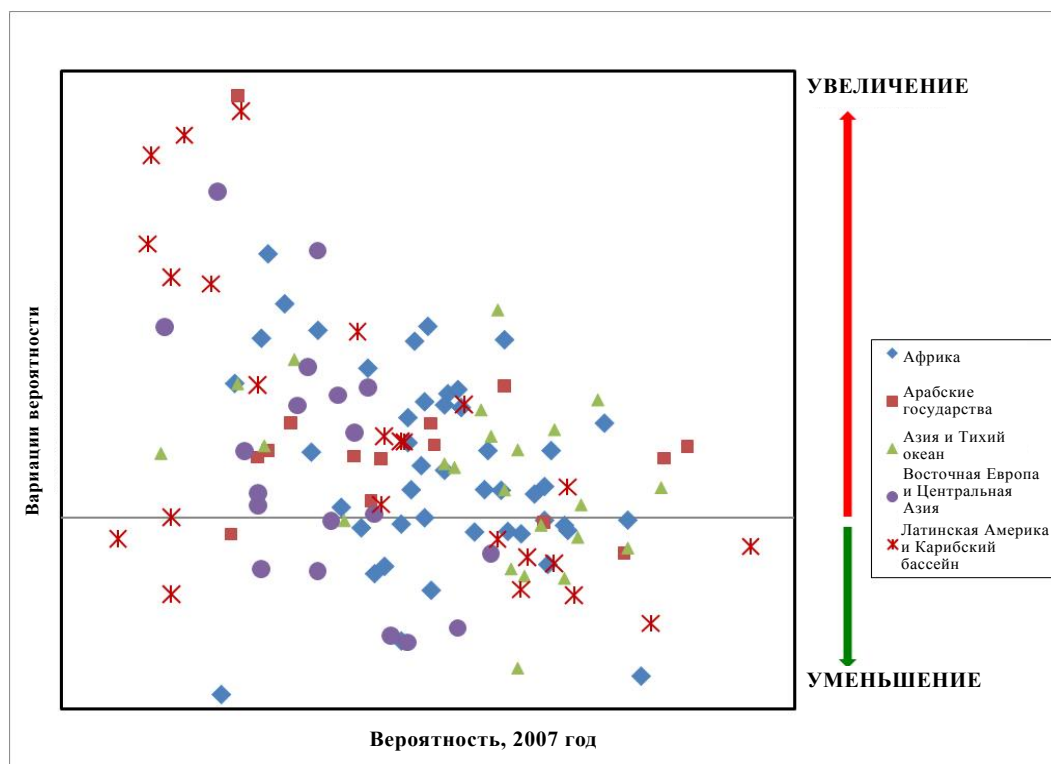


Диаграмма 9
Глобальный профиль рисков страновых отделений ЮНФПА

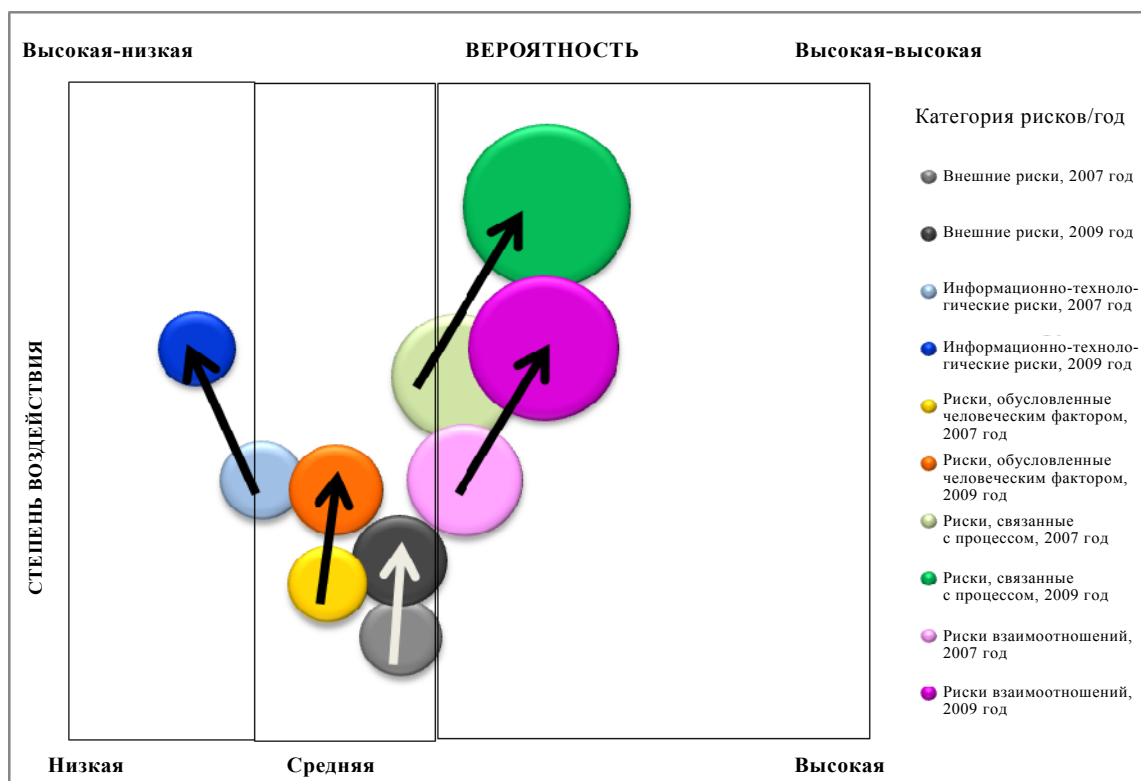


Диаграмма 10
Тенденции в рисках страновых отделений (вероятность), 2007–2009 годы

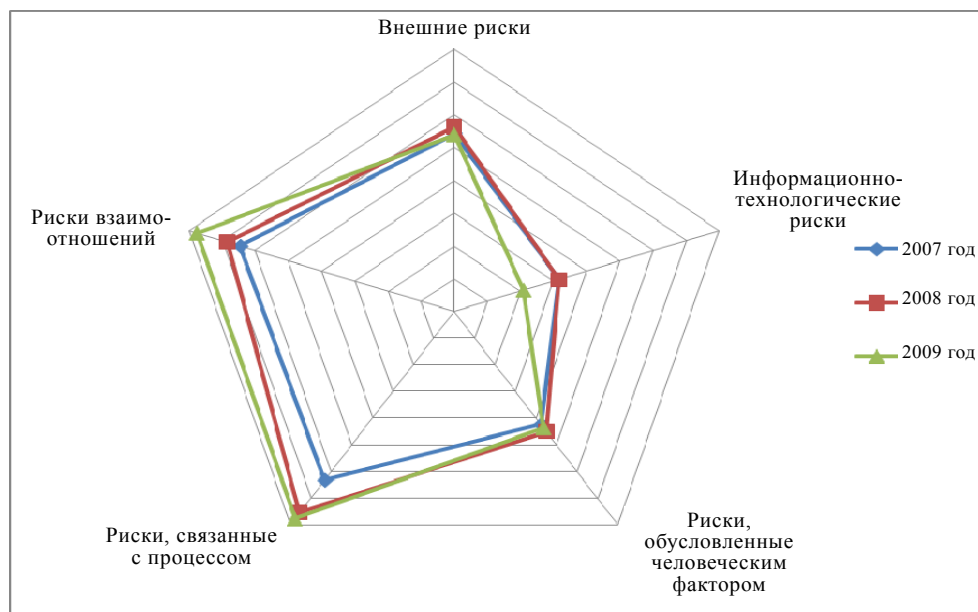


Диаграмма 11
Изменения в сальдо счета оперативного фонда, 13–28 января 2010 года

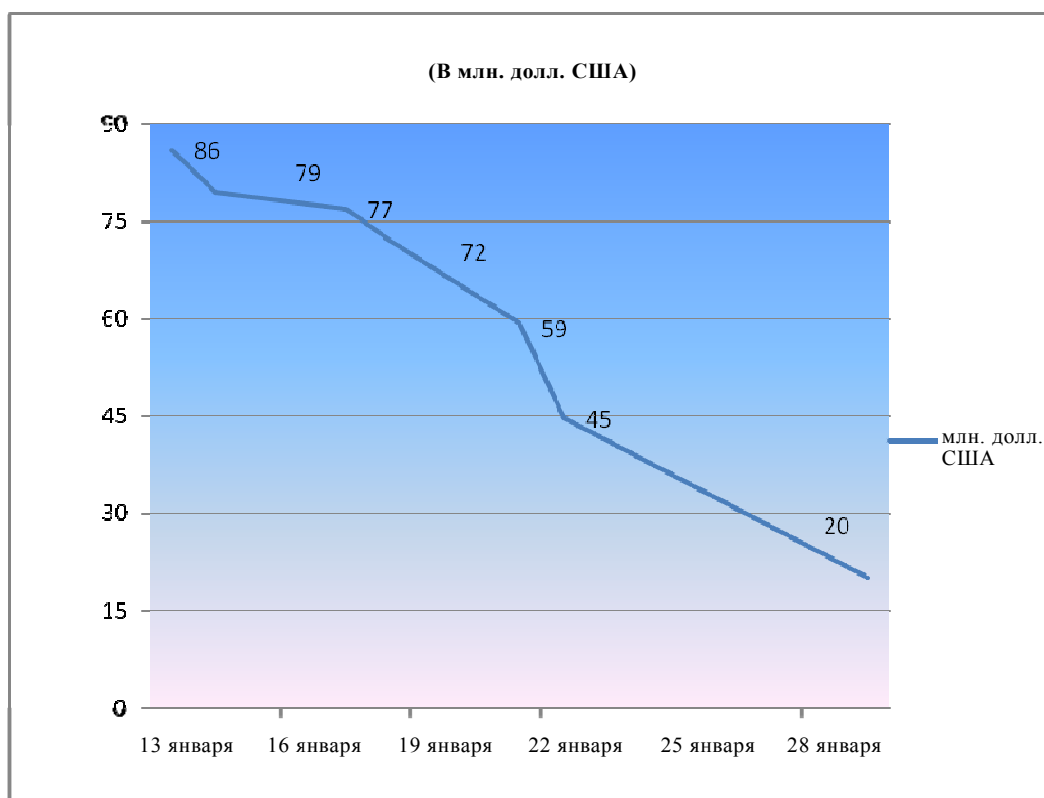
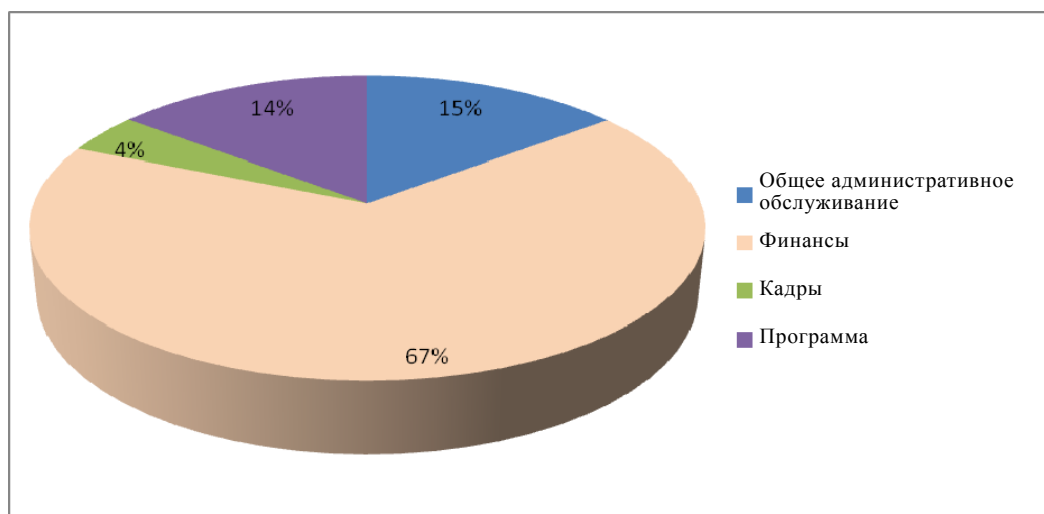


Диаграмма 12
Вопросы, приведшие к аудиторским заключениям с оговорками относительно проектов с национальным исполнением за 2008 год



Приложение 2

Ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

Консультативно-ревизионный комитет

Ежегодный доклад Директору-исполнителю за 2009 год

Цель

1. В соответствии с пунктом 14 круга ведения Консультативно-ревизионного комитета (КРК) и пунктом 14 С раздела IV, подраздел F, политики ЮНФПА в области надзора в настоящем четвертом докладе Директору-исполнителю ЮНФПА содержится резюме деятельности и стратегических рекомендации КРК Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения за 2009 год.

Деятельность Консультативно-ревизионного комитета в 2009 году

2. *Члены Комитета:* В 2009 году КРК состоял из пяти членов, не относящихся к ЮНФПА и поэтому являющихся независимыми от ЮНФПА и его администрации и руководства. Члены Комитета обладают требующимися экспертными знаниями в области управления рисками и контроля, финансового управления и отчетности, развития и вопросов программ. По состоянию на 31 декабря 2009 года один член Комитета, чей трехлетний срок полномочий закончился, выбыл по ротации из состава Комитета. КРК инициировал нынешний процесс ротации и набора для проведения поочередной замены членского состава в интересах обеспечения преемственности.

3. *Заседания:* КРК провел в 2009 году семь официальных заседаний: три заседания с личным присутствием (в феврале, апреле и сентябре) и четыре телеконференции (одну в мае, две в ноябре и одну в декабре). Участниками заседаний от ЮНФПА были Директор-исполнитель, два заместителя Директора-исполнителя, старшее программное и оперативное руководство, в зависимости от того, что обсуждалось, Директор Отдела служб надзора (ОСН) и внешние ревизоры. По мере необходимости, КРК собирался без присутствия руководства и проводил отдельные закрытые заседания с Директором-исполнителем, Директором ОСН и внешними ревизорами. В ходе заседания КРК в апреле Комитет провел совместное заседание с Консультативным комитетом по ревизии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) для обмена мнениями по вопросам, представляющим взаимный интерес, относительно взаимозависимостей между ЮНФПА и ПРООН. Председатель КРК ЮНФПА также присутствовал на ежегодной сессии Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА 2009 года, состоявшейся в Нью-Йорке. Помимо официальных заседаний КРК, члены Комитета продолжали проводить внутренние консультации и обсуждения, рассматривать документы и выносить рекомендации руководству ЮНФПА по телефону и посредством электронной связи.

4. *Отчетность*: Готовились и утверждались протоколы заседаний Комитета. В соответствии с пунктом 13 круга ведения КРК Комитет официально отчитывался перед Директором-исполнителем после каждого заседания. Комитет или его Председатель информировали Директора-исполнителя лично или по телефону.

5. *Оценка эффективности Комитета*: Комитет проводит ежегодную самооценку для подтверждения соответствия его круга ведения и для оценки его эффективности. Комитет также выносит рекомендации, по мере необходимости, в ходе каждого заседания и периодически отслеживает выполнение этих рекомендаций руководством ЮНФПА. Из всех рекомендаций, вынесенных КРК в 2009 году, большинство либо выполнены, либо находятся в процессе осуществления.

6. *Служебная аттестация Директора Отдела служб надзора*: В соответствии со своим кругом ведения КРК (через своего Председателя) представил письменный материал о деятельности Директора ОСН для включения в систему служебной аттестации и повышения квалификации ЮНФПА.

7. *Поездки на места*: Для улучшения понимания Комитетом задачи ЮНФПА и усилий по его перестройке все члены КРК участвовали в поездках на места с целью расширения своих знаний о деятельности ЮНФПА. Были совершены следующие поездки на места: в региональные отделения в Панаме, Южной Африке и Таиланде; в страновые отделения в Марокко, Непале, Перу и Шри-Ланке. В общей сложности члены Комитета посвятили более 22 человеко-дней деятельности на местах в региональных и страновых отделениях. С согласия Директора-исполнителя ЮНФПА члены КРК могут посетить дополнительные местные отделения во второй половине 2010 года.

8. *Координация и связь с внешним ревизором*: КРК регулярно встречается с внешним ревизором ЮНФПА — Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций — для обмена соответствующей информацией и для понимания осуществляемых стратегий с целью обеспечения общего аудиторского охвата ЮНФПА, включая работу, проводимую ОСН. Комитет проводил предметные осуждения с представителями Комиссии ревизоров в ходе каждого из своих заседаний с личным присутствием.

Стратегические рекомендации Консультативно-ревизионного комитета в 2009 году

9. Ниже резюмируются вызывающие беспокойство вопросы, выявленные КРК, наряду со стратегическими рекомендациями, вынесенными Директору-исполнителю и старшему руководству ЮНФПА в 2009 году. КРК благодарит руководство КРК за проявленную им восприимчивость к рекомендациям Комитета и за принятые Фондом меры для решения этих вопросов.

10. В 2008 году КРК отметил, что ЮНФПА переживает внутреннюю многоярусную трансформацию. Эта трансформация продолжается. В течение 2009 года ЮНФПА добился существенного прогресса в реализации новой организационной структуры одновременно с обеспечением того, чтобы эта перестройка поддерживала реформу в Организации Объединенных Наций. Вместе с тем ЮНФПА по-прежнему сталкивается с существенными кадровыми, административными и оперативными проблемами. Помимо перестройки, ЮНФПА

вносит изменения в свою систему планирования общеорганизационных ресурсов («Атлас»), свою финансовую политику и практику в поддержку внедрения Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), разработки стратегии общеорганизационного управления рисками, совершенствования программирования для учета новых методов оказания помощи и изменения оперативных взаимоотношений с имплементационными партнерами и другими учреждениями-донорами.

11. Благодаря тому, что Фонд регулярно предоставляет Комитету обновленную информацию, КРК отмечает достигнутый ЮНФПА прогресс в деле своей реорганизации, которая отчасти предназначена для поддержки ЮНФПА, в большей степени сконцентрированного на деятельности на местах и ориентированного на конкретные результаты. В этой связи КРК рекомендовал ЮНФПА найти метод для оценки того, достигаются ли желаемые результаты процесса перестройки. КРК подчеркивал важность установления ключевых показателей деятельности и четких критериев успеха, которые могут использоваться для измерения воздействия перестройки на эффективность и результативность ЮНФПА. Хотя в процессе перестройки были отмечены некоторые внутренние кадровые и административные проблемы, часто усугубляемые непредвиденными внешними вопросами, такими, как выбор места размещения и физические помещения, КРК дает высокую оценку ЮНФПА за его постоянные усилия по ответственному решению всех таких вопросов.

12. Что касается перестройки, то КРК отметил, что ОСН предлагает провести проверку процесса перестройки в 2011 году вместо 2010, как предлагалось первоначально. Комитет считает, что ОСН следует продолжать играть ведущую роль в том, что касается перестройки ЮНФПА, давая на постоянной основе советы относительно того, является ли система внутреннего контроля в целом надлежащей, и рекомендуя улучшения или уточнения, которые можно было бы реализовать незамедлительно.

13. КРК регулярно получает обновленную информацию о планировании преемственности и кадровой работы в ЮНФПА как части стратегии Фонда в области людских ресурсов и планирования действий для обеспечения бесперебойного функционирования. КРК поддерживает усилия, прилагаемые руководством ЮНФПА для смягчения выявленных рисков. В ходе своих первых поездок на места, и в 2008, и в 2009 годах, КРК отметил, что оперативный состав выражал обеспокоенность и просил дать разъяснения в отношении распределения ролей и обязанностей между штаб-квартирой, региональными, субрегиональными и страновыми отделениями. КРК вновь подчеркивает важность сосредоточения дополнительного внимания на кадровом аспекте перемен и обеспечения бесперебойного функционирования организации.

14. «Атлас», система планирования общеорганизационных ресурсов ЮНФПА, находится в ведении ПРООН. КРК регулярно обсуждает наиважнейшие услуги, предоставляемые ПРООН, и функциональность ее системы «Атлас». Хотя модернизация системы в начале 2009 года привела к ряду улучшений, были также выявлены существенные проблемы с точки зрения ее работы. Исходя из обсуждений с руководством, КРК понимает, что ЮНФПА и ПРООН совместно занимались стабилизацией системы «Атлас» и решением таких функционально-системных вопросов в кратчайшие возможные сроки. Это включало подключение аппаратуры к новой оперативной платформе в течение

2009 года, что, насколько понимает КРК, улучшило потенциал и дало экономии затрат. КРК подчеркивает важность обеспечения того, чтобы предлагаемые дальнейшие пересмотры и обновления системы «Атлас» планировались своевременно, координировались с другими административными и оперативными инициативами и обеспечивались надлежащими ресурсами.

15. На своем заседании, состоявшемся 22 апреля 2009 года, Совет ЮНФПА по МСУГС рекомендовал «поэтапный подход к внедрению МСУГС», начиная с 2010 года. КРК регулярно информировался о прогрессе в связи с этим подходом. С этой целью и с учетом распространяющихся на весь ЮНФПА последствий внедрения МСУГС для финансовой отчетности и лежащей в ее основе финансовой политики КРК провел обзор и вынес руководству рекомендации по нескольким проектам финансовой политики и финансовым положениям и правилам ЮНФПА, прежде чем они были представлены Исполнительному совету на утверждение.

16. Как отмечается в пункте 14 выше, ЮНФПА полагается на ПРООН как его поставщика услуг в связи с системой «Атлас», и как ЮНФПА, так и ПРООН используют «Атлас» в качестве системы планирования общеорганизационных ресурсов. Необходимо внести существенные изменения в систему «Атлас» для ее подготовки к внедрению МСУГС. КРК понимает, что ПРООН предложила внедрить МСУГС к 2012 году или позднее. В апреле 2009 года КРК рекомендовал, чтобы все партнеры по системе «Атлас» одновременно приступили к работе по внедрению МСУГС и создали совместный совет по МСУГС, наделенный надлежащими полномочиями.

17. В решении 2009/15 Исполнительный совет (на своей второй очередной сессии, состоявшейся в сентябре 2009 года) одобрил решение ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС отложить переход на МСУГС до 2012 года. В ноябре 2009 года КРК получил информацию о том, что ЮНФПА не будет больше придерживаться поэтапного подхода к внедрению МСУГС, а осуществит «полное» внедрение в 2012 году. Это решение, как представляется, было принято отчасти в интересах согласования усилий с ПРООН и с учетом рекомендации Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций. КРК понимает, что в промежуточный период ЮНФПА будет по-прежнему производить изменения в учете с целью их улучшения в той степени, в какой Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) позволяют делать это. КРК рекомендовал подготовить пересмотренный план внедрения МСУГС, который включал бы анализ рисков — будь то риски учета или оперативные риски — и стратегию их смягчения и определял бы взаимосвязь с другими инициативами ЮНФПА, такими, как изменения в системе «Атлас», система внутреннего контроля и перестройка. КРК также подчеркивал, что важнейшим фактором успеха, содействующим успешному внедрению МСУГС, является твердое управление со стороны руководства. В продолжение рекомендации КРК руководство ЮНФПА сейчас начало регулярный диалог с Комиссией ревизоров относительно внедрения МСУГС.

18. КРК далее рекомендовал, чтобы руководство ЮНФПА продолжало сотрудничать с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций, по мере необходимости, по соответствующим финансовым вопросам, включая представление финансовой ведомости Фонда, для обеспечения взаимопонимания, особенно по техническим вопросам. Это важно ввиду предстоящей проверки

Комиссией ревизоров финансовых ведомостей ЮНФПА за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2009 года.

19. В соответствии с кругом ведения КРК от Комитета ожидают «проведения обзора политики, существенно сказывающейся на финансовом управлении и финансовой отчетности, функциях внутренней ревизии, расследований и оценки и эффективности систем внутреннего контроля и подотчетности в ЮНФПА». В 2009 году КРК, как указывалось, провел обзор и вынес рекомендации в отношении политики в различных областях. КРК также рассмотрел вопросы и вынес предложения в отношении принципа единой ревизии. Комитет подчеркнул важность консультирования с ним, прежде чем завершается разработка политики, существенно сказывающейся на деловых процессах и операциях ЮНФПА.

20. КРК провел обзор политики ЮНФПА в области оценки до ее утверждения Исполнительным советом на его ежегодной сессии в 2009 году. КРК рекомендовал разработать общее программное заявление для точного определения результатов, которые должна достигнуть политика в области оценки, дабы в будущем можно было измерять ее результативность. КРК подчеркнул важность ясного определения ролей ОСН и руководства при проведении оценок, а также средств, с помощью которых можно было бы гарантировать независимость оценок, проводимых руководством. КРК выразил обеспокоенность в отношении того, располагает ли ЮНФПА — и особенно ОСН — достаточными ресурсами и надлежащим образом подготовленным персоналом для эффективного осуществления такой политики в краткосрочной перспективе.

21. В 2007 году КРК поддержал рекомендацию ОСН относительно пересмотра системы внутреннего контроля ЮНФПА, дабы она полностью соответствовала стандартам Комитета организаций-спонсоров Комиссии Трудюэя (КОСТ). Система внутреннего контроля прежде всего дает указания в отношении контроля и подотчетности в связи с операциями ЮНФПА, особенно на страновом уровне. В 2008 году КРК получил обновленную информацию о периодической переработке системы контроля. В 2009 году руководство ЮНФПА наняло консультативную фирму для обзора системы внутреннего контроля. КРК вновь повторяет свою позицию, которую он высказывал и в предыдущие годы: с учетом происходящих изменений во внутренней финансовой и оперативной политике и практике ЮНФПА и меняющейся внешней среды требуются дополнительные и постоянные модификации для обеспечения того, чтобы указания по внутреннему контролю оставались актуальными, практическими и полностью соответствовали стандартам КОСТ.

22. В соответствии с пунктом 15 своего круга ведения КРК регулярно рассматривает «деятельность ОСН, включая его устав, сферу деятельности, планы, мероприятия, ресурсы, штатный состав и организационную структуру». КРК провел обзор, вынес рекомендации и поддержал пересмотр устава ОСН для приведения его в соответствие с системой подотчетности ЮНФПА, его политикой в области надзора, его политикой в области оценки и последними решениями Исполнительного совета.

23. КРК провел обзор итогов деятельности ОСН за 2009 год. КРК отметил, что ОСН находится на заключительных этапах подготовки своей инструкции по процедуре внутренней ревизии; инициировал самооценку в порядке подготовки к внешней оценке качества; и принял более сжатый процесс отчетности

о внутренней ревизии. В настоящее время ОСН сосредоточил внимание на общей причине недостатков или средств устранения подверженности рискам, и количество замечаний и рекомендаций ограничивается теми, которые имеют важный характер, благодаря чему объем докладов уменьшается до практического уровня. Это ускорило выпуск докладов и способствует более своевременному осуществлению аудиторских рекомендаций, тем самым демонстрируя добавленную ОСН ценность в содействии улучшению деятельности ЮНФПА.

24. В развитие рекомендации КРК, вынесенной в 2008 году, ОСН сейчас разработал систему, с помощью которой он следит за осуществлением рекомендаций внутренней ревизии и регулярно рассматривает с клиентами ход осуществления. Этим самым ОСН играет своевременную и более непосредственную роль в процессах последующей деятельности по итогам внутренних ревизий, особенно в том, что касается важных аудиторских замечаний или докладов, которые считаются неудовлетворительными. Результаты такой последующей деятельности помогают поддерживать подотчетность руководства ЮНФПА, давая объективные и независимые, основанные на фактах оценки в отношении того, какие меры принимаются руководством для выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам мероприятий ЮНФПА в области надзора.

25. КРК рекомендовал одобрить в принципе план ревизий ОСН на 2010 год и рассмотрел бизнес-план ОСН на 2010 год. КРК признает непрекращающиеся усилия ОСН по обеспечению общих гарантий и консультативных услуг ЮНФПА в поддержку достижения стратегических целей ЮНФПА. КРК также поддерживает представленность ОСН на заседаниях и предоставление рекомендаций относительно главных деловых инициатив ЮНФПА, таких, как внедрение МСУГС, общеорганизационное управление рисками, управление, ориентированное на результаты, национальное исполнение и согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН). Посредством оказания таких постоянных консультативных услуг ОСН содействует на своевременной основе более эффективным мерам контроля и/или повышению оперативной эффективности.

26. КРК поддерживает основанный на рисках ежегодный процесс планирования в ОСН и использование модели рисков. В продолжение рекомендации, вынесенной КРК, ОСН сейчас занимается оценкой рисков в связи с функциями штаб-квартиры и сквозными функциями помимо оценки совокупности рисков страновых отделений.

27. КРК также поддерживает усилия ОСН по содействию согласованию межучрежденческих усилий по ревизии в том плане, что ОСН возглавил первую межучрежденческую ревизию СППН во Вьетнаме, проведенную при участии представителей ПРООН и ЮНИСЕФ в ноябре 2009 года.

28. КРК неоднократно подчеркивал важность установления того, сказываются ли уровни ресурсов и потенциал ОСН — и если да, то как сказываются — на его способности выполнять свой устав и обеспечивать уровень гарантий, необходимых для поддержки стратегических целей ЮНФПА. В этой связи внимание КРК обращалось на текущие вопросы, касающиеся адекватности ресурсов ОСН, и проблемы с набором персонала. Многие из них были решены в течение 2009 года. Исполняющий обязанности заместителя Директора был принят на службу до официального назначения нынешнего заместителя Директора. Были также наняты дополнительные специалисты по вопросам ревизии и консуль-

танты по вопросам оценки. КРК осознает проблемы, связанные с набором и удержанием подходящих кандидатов для занятия должностей специалистов в ОСН, и то, как это может сказываться на потенциале ОСН и общих результатах, достигаемых Отделом. Более того, в сложных и меняющихся внутренних и внешних условиях, таких, как условия в ЮНФПА, для всех недавно принятых на работу служащих существует довольно крутая «кривая обучения». Это подчеркивает важность гибкого и надлежащего плана обучения персонала, включающего профессиональную подготовку для обеспечения возможностей для постоянного обучения. По сути дела, крайне важно, чтобы ОСН имел потенциал и ресурсы, требующиеся для обеспечения достаточного охвата в области внутренней ревизии, оценки и расследований в ЮНФПА.

29. Кроме того, в соответствии с пунктом 15 устава ОСН, крайне важно, чтобы «ОСН имел полный, свободный и неограниченный доступ ко всем и любым архивам, материально-вещественному капиталу и сотрудникам ЮНФПА, имеющим отношение к любым рассматриваемым функциям ЮНФПА». КРК узнал, что в 2009 году ОСН не смог начать по меньшей мере одну из своих внутренних ревизий, поскольку документация не была представлена, и ОСН сталкивался и с другими проблемами в этом отношении в ходе своей работы. Это может сказаться на выполнении задач ОСН, одна из которых, в частности, состоит в «предоставлении Директору-исполнителю независимых и объективных гарантий и консультативных услуг, предназначенных для повышения эффективности и совершенствования операций ЮНФПА».

30. Поскольку этическая функция является одним из главных факторов, способствующих подотчетности и надзору в ЮНФПА, КРК провел обзор мандата и нынешней структуры Бюро по вопросам этики ЮНФПА. В этой связи КРК поддерживает отношения непосредственного подчинения между консультантом по вопросам этики и Директором-исполнителем и рекомендует консультанту по вопросам этики поддерживать процесс принятия решений руководством, добавляя этические аспекты к ключевым стратегическим решениям или к выработке политики.

31. В соответствии со своим кругом ведения КРК провел обзор непроверенного проекта финансовых ведомостей ЮНФПА за год, закончившийся 31 декабря 2008 года, до его доработки. КРК рекомендовал внести некоторые изменения для улучшения ясности и качества изложения финансовой информации за этот год и на будущее. Кроме того, КРК дал некоторые общие советы Директору-исполнителю. Хотя КРК признавал, что ведомости не будут проверены, они будут преданы гласности и поэтому могут иметь последствия для ЮНФПА. Правильная дисциплина финансового контроля требует, чтобы ведомости подкреплялись сопроводительными письмами. Хотя они были отчасти получены от отделений ЮНФПА на местах, ни одного не было получено от главного поставщика услуг для ЮНФПА — ПРООН; юрисконсульта ЮНФПА (для представления заявленных и незаявленных требований, из которых некоторые могут быть связаны с преимущественным правом); и главного сотрудника по финансовым вопросам и заместителей Директора-исполнителя — для представления гарантий в отношении того, что меры контроля за финансовой отчетностью существуют и действуют. Эти письма должны поддерживаться заявлениями руководства из всех подразделений ЮНФПА.

32. КРК регулярно информируется о принимаемых ЮНФПА мерах по выполнению рекомендаций, вынесенных Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций, и поддерживает усилия ЮНФПА по осуществлению рекомендаций на систематической и постоянной основе. В 2008 году КРК высказал — и сейчас повторяет — предложение о том, чтобы ОСН, в качестве передового метода, отслеживал ход осуществления рекомендаций Комиссии ревизоров. Таким путем ОСН может повышать эффективность, поддерживая руководство ЮНФПА в обеспечении того, чтобы меры, принимаемые для выполнения замечаний, были адекватными и полными. Кроме того, Комиссия ревизоров, возможно, сможет полагаться на работу ОСН и без необходимости не выполнять дополнительную углубленную последующую работу.

33. Метод национального исполнения (НИСП) остается областью высокого риска. Что касается двухгодичного периода, закончившегося 31 декабря 2007 года, то Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций выпустила измененное заключение с одним поясняющим параграфом. Пояснение касалось озабоченности Комиссии ревизоров по поводу расходов на метод НИСП. КРК регулярно информируется об усилиях ЮНФПА и ОСН по выявлению и устранению основополагающих причин и проблем в руководстве НИСП и в отчетности по вопросам НИСП. Например, в июне 2009 года ОСН провел оценку того, как ЮНФПА управлял расходами на НИСП в 2008 году. Цель заключалась в получении разумных гарантий того, что партнеры-исполнители распоряжаются ресурсами ЮНФПА в соответствии с их контрактными договоренностями с ЮНФПА, и в составлении мнения об обоснованности и сфере охвата гарантий, данных независимыми ревизорами. Общая оценка указывает на то, что в отношении рассматриваемого периода ОСН не мог дать такие гарантии в отношении значительной доли выступающего предметом аудита баланса расходов на НИСП за 2008 год, поскольку имелись не все необходимые вспомогательные документы и учетные записи и поскольку не было адекватных мер внутреннего контроля.

34. КРК понимает, что старшее руководство ЮНФПА сделало НИСП одним из главных общеорганизационных приоритетов. КРК осознает проблемы, стоящие перед ЮНФПА в плане обеспечения надлежащей подотчетности за финансовые и программные результаты, одновременно с работой на основе новых механизмов оказания помощи, как, например, общесекторальные подходы и СППН. КРК понимает, что НИСП — это не просто проблема учета или отчетности, а вопрос планирования, осуществления и контроля программ, а также руководства и управления проектами. КРК отмечает меры, принимаемые руководством ЮНФПА для устранения беспокойства в отношении НИСП. В 2009 году была доработана новая система управления ревизиями НИСП в отношении цикла аудита НИСП 2009 года, и мероприятия по укреплению потенциала были приведены в соответствие с местными потребностями регионов и стран. В этой связи Комитет поддерживает усилия ЮНФПА по укреплению мер контроля и методов управления на местном уровне и уровне штаб-квартиры и призывает к дальнейшим инициативам по урегулированию основополагающих причин проблем и вопросов в отношении НИСП.

35. Чтобы содействовать управлению, ориентированному на конкретные результаты, КРК рекомендовал руководству ЮНФПА в 2008 году разработать и осуществить официальную комплексную стратегию общеорганизационного управления рисками. В 2009 году ЮНФПА инициировал исследование для вы-

несения рекомендации о шагах по ее разработке путем проведения обзора существующих сейчас в ЮНФПА рамочных механизмов, относящихся к управлению рисками, которые могли бы послужить поддержкой для стратегии. КРК высоко оценивает усилия ЮНФПА по настоящее время. КРК вновь подчеркивает важность интеграции этих рамочных механизмов и разработки дополнительных систем и процессов, необходимых для поддержки и подкрепления всеобъемлющей стратегии общеорганизационного управления рисками, которая была бы сконцентрирована на результатах и которая выявляла бы и смягчала бы подверженность рискам по всей организации и в ее внешних связях. КРК также выносит предложение о том, что необходимо сосредоточить дополнительное внимание на вопросах управления, руководства и администрации, включая роль Исполнительного совета и КРК и взаимоотношения с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. КРК отмечает, что в 2009 году создана должность старшего консультанта по ОУР и что сейчас прилагаются усилия для ее заполнения.

36. Как указывалось в 2008 году, как только комплексная стратегия общеорганизационного управления рисками будет полностью разработана и внедрена в ЮНФПА, КРК будет в состоянии провести более полную оценку стратегий ЮНФПА по смягчению рисков, включая наиболее желательную для Фонда степень риска и остаточные риски. Затем КРК сможет вносить более непосредственный вклад в достижение стратегических и деловых целей ЮНФПА путем вынесения обширных общих стратегических рекомендаций Директору-исполнителю относительно общеорганизационной подверженности рискам. КРК надеется на продолжение своего диалога с руководством ЮНФПА касательно интеграции стратегий смягчения в связи с конкретными и дискретными вопросами, вызывающими обеспокоенность, и стратегий, необходимых для потенциальных общих и фундаментальных рисков для организации.

Общее заключение

37. КРК рассмотрел доклад о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2009 году (DP/FPA/2010/20), представляемый Исполнительному совету, принял к сведению основные глобальные риски и выявленные важные вопросы надзора и согласен с его содержанием. КРК высоко оценивает значительный прогресс, достигнутый ЮНФПА за последний год в обстановке, характеризующейся многочисленными проблемами.

38. КРК заявляет о поддержке постоянного укрепления процессов подотчетности и обеспечения гарантий в ЮНФПА. Комитет надеется, что стратегические советы и рекомендации, вынесенные руководству ЮНФПА в 2009 году, способствуют разработке и поддержанию соответствующих систем надзора и подотчетности наряду с необходимыми вспомогательными системами и методами осуществления.

Приложение 3

Отклик руководства на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета

1. Отклик руководства ЮНФПА на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета (КРК) представляется в соответствии с решением 2008/37 Исполнительного совета. Дальнейшую информацию по ряду тем, затронутых в настоящем отклике, можно найти во всеобъемлющем отклике руководства на деятельность ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2009 году, который имеется на веб-сайте Исполнительного совета ЮНФПА.

2. ЮНФПА с удовлетворением принимает и приветствует ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета за 2009 год. На всем протяжении 2009 года ЮНФПА продолжал извлекать пользу из регулярных консультаций с Консультативно-ревизионным комитетом и хотел бы выразить свою признательность Председателю и членам Комитета: их приверженность и руководство оказали бесценную помощь в дальнейшем укреплении методов управления ЮНФПА.

Инициативы, связанные с переменами (пункт 10 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

3. В 2009 году ЮНФПА продолжил начатую в прошлые годы работу по нескольким связанным с переменами инициативам, нацеленным на то, чтобы сделать ЮНФПА в большей степени ориентированной на деятельность на местах, эффективной и результативной. Посредством продуманного подхода к управлению проектами и благодаря продолжающимся указаниям со стороны старшего руководства ЮНФПА достиг прогресса в реализации системы «Атлас», во внедрении Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), в разработке общеорганизационного управления рисками (ОУР), в оптимизации управления, ориентированного на результаты (УОР), и в упрощении и согласовании.

Перестройка (пункты 11–13 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

4. Несмотря на непредвиденные внешние трудности, ЮНФПА также продолжил реализацию и консолидацию своей новой организационной структуры. Дабы контролировать, достигнуты ли намеченные результаты перестройки, Фонд установил набор показателей, охватывающих качество поддержки, оказываемой региональными отделениями страновым отделениям, которая будет отслеживаться и анализироваться ежегодно. Всеобъемлющий обзор будет также частью среднесрочного обзора стратегического плана, о результатах которого ЮНФПА доложит Исполнительному совету в 2011 году.

5. В ходе реорганизации для каждого организационного подразделения был разработан круг ведения, определяющий общую цель, роли и обязанности. Для поддержки новой организационной структуры и для обеспечения ее эффективного и действенного функционирования в 2009 году в рамках Отдела ЮНФПА по программам была создана Группа по деловой практике. В настоящее время Группа занимается упорядочением и упрощением процессов ЮНФПА в целях

институционализации деловой практики и разъяснения ролей и обязанностей на всех организационных уровнях. Кроме того, ЮНФПА предпринял инициативы, конкретно предназначенные для поддержки процесса перемен, включая принятие мер для сохранения знаний и облегчения освоения новых функций, мероприятия по сплочению групп, обеспечение наставничества и консультирования для персонала, а также создание возможностей для обучения и профессиональной подготовки.

Планирование общеорганизационных ресурсов (пункт 14 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

6. ЮНФПА тесно сотрудничает с организациями-партнерами по системе «Атлас» в целях инициативного предвидения и урегулирования любых вопросов, которые могут возникнуть в отношении системы «Атлас», включая гарантирование качества программного обеспечения, управление людскими ресурсами, предотвращение аварий и модернизацию инструментария.

МСУГС и финансовые ведомости (пункты 15–18 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

7. ЮНФПА регулярно консультировался с Консультативно-ревизионным комитетом по вопросам внедрения МСУГС и, исходя из рекомендации Комитета, сейчас обновляет и пересматривает свой план внедрения МСУГС с учетом последствий «полного» перехода на МСУГС в 2012 году. План, содержащий анализ рисков и предлагаемые меры по смягчению, включает мероприятия, которые будет необходимо разработать для обеспечения реализации необходимых изменений в политике учета, деловой практике и системах в поддержку перехода от Стандартов учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) к МСУГС. Сейчас дорабатывается подробный учебный план в поддержку стратегии внедрения МСУГС с уделением особого внимания полевому персоналу.

8. Первый проект проверочных финансовых ведомостей ЮНФПА, содержащий расширенные поясняющие записки, был рассмотрен Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций. Проверочные ведомости демонстрировали как предлагаемые промежуточные ведомости на двухгодичный период 2010–2011 годов, так и приведенные в соответствие с МСУГС ведомости, начиная с 2012 финансового года. В развитие своей поддержки процесса внедрения МСУГС старшее руководство ЮНФПА будет обеспечивать координацию с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также постоянную связь с Комиссией ревизоров.

Политика в области оценки (пункт 20 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

9. Роль Отдела служб надзора (ОСН) была уточнена в рамках политики в области оценки, одобренной Исполнительным советом на его ежегодной сессии 2009 года, а также в циркуляре, разосланном всем сотрудникам Исполнительным директором 29 октября 2009 года, а именно: роль ОСН заключается в обеспечении гарантий в отношении качества и надежности измерения результатов и воздействия проектов и программ ЮНФПА. Со времени одобрения политики в области оценки Исполнительным советом руководство ЮНФПА при-

няли важные и значительные меры для укрепления потенциала организации в области оценки. Осуществляется ряд инициатив для расширения сферы охвата оценок и повышения их качества. Должное внимание уделяется также обеспечению лучшего использования результатов оценок для целей совершенствования программ.

Система внутреннего контроля (пункт 21 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

10. Обзор системы внутреннего контроля ЮНФПА был проведен при поддержке консультационной фирмы по проблемам управления для того, чтобы привести систему внутреннего контроля ЮНФПА в соответствие с нормами Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (КОСТ). Это привело к составлению перечня всех мероприятий по контролю в шести главных деловых процессах — закупки, информационная технология, использование ресурсов, расчет заработной платы, основной капитал и поездки, — а также к оценке этих мер контроля по сравнению с отраслевой передовой практикой. Аналогичное мероприятие, охватывающее оставшиеся главные деловые процессы, будет проведено в 2010 году.

Роль и ресурсы ОСН (пункты 25 и 28 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

11. Руководство ЮНФПА приветствует вынесение Отделом служб надзора рекомендаций в отношении главных деловых инициатив ЮНФПА. В этой связи весьма своевременными и полезными оказались усилия, которые ОСН приложил вместе с ПРООН и ЮНИСЕФ по внедрению согласованного подхода к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН).

12. Руководство ЮНФПА привержено обеспечению того, чтобы ОСН располагал достаточными ресурсами. На протяжении лет бюджетные ресурсы, имеющиеся в распоряжении ОСН, существенно возросли. В 2009 году ОСН столкнулся с проблемой нехватки персонала ввиду большого числа вакансий. Однако большинство из этих вакансий сейчас заполнены, и, поскольку сейчас прилагаются усилия для заполнения еще двух должностей, проблемы, касающиеся потенциала ОСН, будут в ближайшее время разрешены.

Доступ к информации (пункт 29 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

13. Руководство ЮНФПА принимает исправительные меры для обеспечения того, чтобы страновые отделения предоставили Отделу служб надзора ЮНФПА полный доступ ко всем запрашиваемым документам. Это включает обеспечение адекватного перспективного планирования и оказание необходимой поддержки региональными отделениями.

Сопроводительные письма (пункт 31 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

14. Требуемые сопроводительные письма получены за период 2008–2009 годов и, начиная с 2010 года, будут предоставляться ежегодно в поддержку годовых финансовых ведомостей.

**Национальное исполнение (пункты 33–34 ежегодного доклада
Консультативно-ревизионного комитета)**

15. ЮНФПА принимает существенные меры для усиления поддержки и надзора применительно к страновым отделениям и отделам в целях решения вопросов, касающихся национального исполнения (НИСП). Группа ЮНФПА по вопросам НИСП работает с региональными отделениями, отделами штаб-квартиры и, в более конкретном плане, Отделом людских ресурсов в целях уточнения процессов и обеспечения профессиональной подготовки для сотрудников страновых отделений и штаб-квартиры. ЮНФПА все в большей мере использует стратегии выявления и смягчения рисков в поддержку реализации его проектов НИСП.

16. Руководство ЮНФПА следит за страновыми отделениями и включило показатель работы в отношении НИСП в систему служебной аттестации и повышения квалификации (САПК) для всех представителей ЮНФПА. Группа по вопросам НИСП вместе с Отделом по программам занимается также решением вопросов оценки и отбора имплементационных партнеров и разработки контролируемого числа ежегодных планов работы в рамках любой программы. В рамках межотдельских усилий ЮНФПА занимается также созданием онлайн-нового финансового и управленческого инструмента на уровне практической деятельности.

17. Помимо этого, ЮНФПА продумывает вопрос о найме аудиторских компаний на региональном уровне. Отбор фирм будет проводиться с учетом независимости фирм и ревизоров, их принадлежности к профессиональным органам и соблюдения международных стандартов ревизии. Региональная аудиторская система, как ожидается, улучшит ситуацию в отношении своевременного получения аудиторских отчетов.

**Общеорганизационное управление рисками (пункты 35–36 ежегодного
доклада Консультативно-ревизионного комитета)**

18. ЮНФПА принял на работу старшего консультанта, конкретно занимающегося руководством инициативой в отношении ОУР. С учетом итогов работы, проведенной внешней консультационной фирмой по проблемам управления, разрабатываются стратегия и политика ОУР в целях охвата как подверженности рискам в масштабах всей организации, так и внешних рисков. Для реализации стратегии и политики ОУР разрабатывается также план внедрения ОУР. Этот план обеспечит максимальное использование существующих систем с целью полной интеграции ОУР с уже действующими политикой, процедурами и процессами и их дальнейшего упрощения.

19. В целом, ЮНФПА полностью привержен реализации и осуществлению рекомендаций Консультативно-ревизионного комитета и, на основе непрерывного руководства со стороны Комитета, дальнейшему усилению надзора и подотчетности для обеспечения достижения провозглашенных целей и высококачественных результатов и эффективного использования ресурсов ЮНФПА.