



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 June 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия
Пункт 142 первоначального перечня*
Объединенная инспекционная группа

Состояние функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Состояние функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций».

* A/72/100.



**Состояние функции внутренней ревизии
в системе Организации Объединенных Наций**

Подготовили:

*Раджаб М. Сукейри
Джихан Терзи*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2016 год**

Резюме

Состояние функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций JIU/REP/2016/8

Внутренняя ревизия является устоявшейся и неотъемлемой частью структуры отчетности в системе Организации Объединенных Наций. Ее традиционная функция заключается в содействии исполнительным главам в выполнении ими своих управленческих функций путем выполнения основанной на оценке риска программы внутренней ревизии, призванной показать, что процессы руководства, менеджмента рисков и контроля функционируют эффективно и результативно, и предложить пути их совершенствования. Внутренняя ревизия также играет свою роль, помогая государствам-членам и директивным органам в выполнении ими своих надзорных функций. В последние годы она выполняется в форме прямого представления руководящим органам более полной отчетности о результатах внутренней ревизии. Недавнее повышение роли комитетов по надзору как ключевых механизмов надзора также повысило эффективность функции внутренней ревизии благодаря возможности получения профессиональных консультаций и содействия независимых экспертов.

Основные результаты и выводы

Внутренняя ревизия является общепризнанной и широко используемой функцией, которой руководящие органы и доноры должны еще активнее пользоваться для оценки эффективности процессов руководства, внутреннего контроля и менеджмента рисков в организациях системы Организации Объединенных Наций. При содействии независимых комитетов по надзору внутренние ревизии способны играть центральную роль, помогая организациям и заинтересованным сторонам лучше понять весь имеющийся в их распоряжении спектр надзорной информации и делать из нее полезные выводы.

Функция внутренней ревизии часто увязывается с другими независимыми надзорными функциями, такими как расследования, инспекции и оценки, и для многих организаций системы Организации Объединенных Наций такой подход вполне рационален. Взаимосвязи между ними должны выстраиваться очень тщательно, исходя из потребностей организаций, чтобы добиваться максимальной эффективности и синергизма объединения надзорных функций, сохраняя при этом независимость внутренней ревизии. Руководителям служб внутренней ревизии/надзора рекомендуется поддерживать укрепление системы общеорганизационного управления рисками, внутреннего контроля и системы управления, нацеленного на результат, путем проведения ревизий и предоставления консультаций в этих областях.

Службы внутренней ревизии, особенно небольшие, ищут возможности максимально эффективного с точки зрения затрат проведения внутренних ревизий, причем некоторые из них прибегают к услугам других организаций. Эти услуги, особенно в тех случаях, когда их удастся получить в других структурах Организации Объединенных Наций, могут быть эффективными и давать хорошую отдачу. В то же время передача ревизии на внешний подряд должна тщательно контролироваться, поскольку ответственность за функцию внутренней ревизии должна оставаться внутри организации.

Службы внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций имеют все условия для выполнения своих обязанностей на осно-

ве установления эффективных рабочих отношений с исполнительными главами. Тем не менее важный фактор независимости служб внутренней ревизии – представление ими докладов руководящим органам либо напрямую, либо через комитеты по надзору, и эта область, возможно, требует большего внимания. Руководящие органы должны располагать достаточными средствами для создания надлежащих условий для независимого проведения внутренней ревизии. Речь идет о принятии положения о внутренней ревизии, изучении ежегодных отчетов служб внутренней ревизии и получения по запросу доступа ко всем отчетам о внутренней ревизии. Кроме того, следует узнать мнение комитета по надзору в отношении полноты плана внутренних ревизий, достаточности бюджета и обоснованности кадровых решений о назначении руководителя службы внутренней ревизии/надзора (или главного ревизора). Хотя на практике руководящие органы редко контролируют проведение внутренних ревизий, такой контроль должен быть институционально оформлен в правилах и положениях организации и в положении о внутренней ревизии.

Ограничение срока полномочий руководителя службы внутренней ревизии/надзора – еще один способ обеспечить независимость и объективность работы службы и избежать конфликтов интересов. Признавая проблемы, которые может вызвать частая смена руководителей служб внутренней ревизии/надзора, особенно в небольших службах, организациям рекомендуется найти такую кадровую модель, которая отвечала бы оперативным потребностям и в то же время обеспечивала необходимую сменяемость руководителей служб внутренней ревизии/надзора – как минимум раз в пять–семь лет.

По мере того как служба внутренней ревизии все крепче встает на ноги, важно разработать и документально оформить стратегию внутренней ревизии, увязанную со стратегией обслуживаемой организации. В такой стратегии должны быть закреплены ориентиры в отношении размера службы внутренней ревизии и ее потребностей в ресурсах, видов выполняемых ею функций и возможной увязки работы службы с другими независимыми надзорными функциями, такими как расследования, инспекции или оценки. Стратегия должна разрабатываться руководителем службы внутренней ревизии/надзора в тесной консультации с комитетом по надзору и высшим должностным лицом организации. Периодический пересмотр стратегии даст возможность реформировать функцию внутренней ревизии с учетом меняющихся потребностей организации.

Ежегодное представление докладов о результатах внутренней ревизии представляет собой институционально отлаженную практику в организациях системы Организации Объединенных Наций. Было признано, что подготовка сводной отчетности и анализ общих тем, вытекающих из надзорной деятельности, являются хорошим начинанием, особенно полезным для решения регулярно возникающих проблем.

Более широкое использование информационных технологий в процессах ревизии открывает возможности повышения отдачи и сокращения расходов. Использование аналитики данных позволяет автоматизировать стандартные процедуры и значительно расширить масштабы и сферу охвата ревизий. Многие организации демонстрируют также способность использовать информационные технологии (ИТ) для дистанционного проведения ревизий в тех случаях, когда вопросы безопасности или фактор затрат ограничивают возможности работы на месте.

Исполнительным главам и руководящим органам организаций рекомендуется обеспечивать и укреплять независимость своих служб внутренней ревизии путем выделения им достаточных ресурсов. Недостаточное финансирование может создавать угрозу для их независимости, и многие заинтересованные стороны в системе Организации Объединенных Наций считают, что на внутреннюю ревизию выделяется недостаточно средств. Нехватка финансирования ограничивает возможности найма квалифицированных сотрудников, без которых невозможно качественно проводить ревизии. Это также ограничивает возможности проведения достаточного числа качественных ревизий в сферах повышенного риска, выделенных в плане внутренних ревизий.

Службы внутренней ревизии добились большого прогресса в выходе на профессиональные стандарты работы. Показателем этого прогресса может служить получение проходного балла по результатам внешней оценки качества в соответствии с Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии, разработанными Институтом внутренних ревизоров (ИВР). Большинство крупных и средних организаций достигли этой важной вехи, а тем организациям, которые еще не провели такой оценки, настоятельно рекомендуется провести ее в кратчайшие сроки и добиться оценки «в целом соответствует требованиям». Это станет для внешних заинтересованных сторон, в том числе для доноров, важным показателем качества и надежности функции внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Крайне важно, чтобы службы внутренней ревизии внедряли процессы непрерывного контроля качества и управления эффективностью. Эти процессы прописаны в профессиональной программе внутренней оценки качества ИВР, которая требует также доводить результаты работы до сведения исполнительного главы и комитета по надзору.

Важно также обеспечить, чтобы кадровая политика и механизмы управления эффективностью работы сотрудников повышали объективность внутренней ревизии с учетом необходимости действовать в рамках конкретных условий и установленных процедур организаций системы Организации Объединенных Наций. Объективность можно повысить, регулярно проводя обзоры работы всех специалистов службы внутренней ревизии на предмет соблюдения «кодекса поведения» и «конфликта интересов», а также привлекая квалифицированных внешних ревизоров. Также важно обеспечивать гендерный баланс среди руководителей служб внутренней ревизии/надзора, в которых женщины в настоящее время недопредставлены. В этой связи может помочь стратегическое кадровое планирование, помогающее оценить будущие потребности в кадрах и составить план замещения сотрудников на ключевых должностях. Для достижения долгосрочных целей кадровой политики, профессиональной подготовки и сертификации в целом очень важны правильное планирование и наличие ресурсов.

Практика подготовки ежегодных докладов о ходе и результатах внутренней ревизии – хорошая практика, установившаяся во всех службах внутренней ревизии. Подготовка и представление руководящему органу ежегодного доклада является для данной функции важнейшим механизмом отчетности и управления. Руководителям служб внутренней ревизии/надзора в системе Организации Объединенных Наций рекомендуется добиваться того, чтобы ежегодный доклад содержал максимально подробные соображения по вопросам надзора, которые помогли бы исполнительному главе и руководящим органам лучше разобраться во всей полноте представленной им надзорной информации.

Для исполнительных глав внутренняя ревизия должна стать полезной функцией, а для руководящих органов – гарантией. В то же время в силу тенденции предания гласности докладов о внутренней ревизии, несмотря на защиту особо конфиденциальной информации, практика подготовки ревизионной отчетности становится связанной со все большими деликатными моментами. Крайне важно, чтобы руководящим органам по их просьбе предоставлялись все отчеты внутренних ревизоров. Исполнительным главам и руководящим органам каждой организации следует тщательно изучать и оценивать преимущества и недостатки раскрытия информации.

Исполнительным главам необходимо внедрять действенные методы управления в целях результативного выполнения рекомендаций надзорных органов и успешного выполнения планов действий. Руководящий орган должен периодически получать статистику, характеризующую степень выполнения и результативность решений, принимаемых руководством по итогам внутреннего аудита.

Одним из важных достижений в системе Организации Объединенных Наций в последние годы стало создание независимых комитетов по надзору в крупных и в большинстве средних организаций. Эти комитеты играют ключевую роль в консультировании и поддержке служб внутренней ревизии в их работе, а также в содействии руководящим органам, представляя тем независимое мнение. Организациям, которые еще не создали таких комитетов, предлагается изыскать возможности задействования ключевых механизмов управления и оказания консультативных услуг.

Роль руководящих органов по отношению к комитетам по надзору должна быть институционально закреплена. Рекомендуются, чтобы положение о комитете по надзору рассматривал и утверждал руководящий орган и чтобы роль комитета была официально закреплена в правилах и положениях организации. Руководящий орган должен также информироваться об отборе кандидатур членов комитета по надзору и иметь возможность высказать свои замечания в отношении их работы. Ежегодный доклад комитета по надзору служит важным инструментом обеспечения подотчетности, представляя рекомендации относительно эффективности функции внутренней ревизии, и председатель комитета по надзору должен присутствовать при его представлении руководящему органу, чтобы ответить на возможные вопросы.

Проведению внутренних ревизий в организациях системы Организации Объединенных Наций хорошо помогает механизм Совещания представителей служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (СПСВР ООН) – активно работающая сеть руководителей служб внутренней ревизии/надзора, которая организует специальные встречи для обмена передовым опытом и выработки руководящих принципов проведения внутренней ревизии в международной публичной сфере. Участие в СПСВР ООН финансируется из бюджетов и за счет добровольных пожертвований отдельных служб внутренней ревизии, которым зачастую с трудом хватает средств на выполнение своих собственных планов внутренних ревизий. Исполнительным главам следует обеспечивать целевое выделение отдельным службам внутренней ревизии средств для содействия их полноценному участию в деятельности ПСВР-ООН.

Наконец, благодаря усилиям СПСВР ООН и руководителям отдельных служб внутренней ревизии/надзора получила развитие практика совместных инициатив служб внутренней ревизии в поддержку осуществления совместных программ. Эта работа, проводимая при содействии СПСВР ООН, включает разработку совместных руководящих принципов проведения ревизий, а также составление ежегодного плана совместных ревизий на основе оценки рисков. В то же время совместные или проводимые на основе сотрудничества ревизии, как правило, финансируются из бюджетов служб внутренней ревизии, которых с

трудом хватает для удовлетворения прогнозируемых потребностей. Рекомендуется, чтобы на все совместные или проводимые на основе сотрудничества ревизии в бюджетах закладывались необходимые ресурсы, что позволило бы службам внутренней ревизии осуществлять эффективный надзор за совместными программами.

Рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, направлены на укрепление уже достаточно эффективной функции внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций. Эти рекомендации подкрепляют и дополняют рекомендации предыдущих докладов Объединенной инспекционной группы, имеющие отношение к функции внутренней ревизии. С более подробными взглядами на будущее внутренней ревизии можно ознакомиться в главе IX настоящего доклада. Следует признать, что небольшим организациям следует подходить к данным рекомендациям прагматично, с учетом контекста и размеров организации.

Рекомендации

1. Руководящим органам следует указать исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций на необходимость предоставления руководителям служб внутренней ревизии/надзора и председателям комитетов по надзору возможности присутствовать на заседаниях руководящих органов не реже раза в год и отвечать на вопросы, касающиеся их соответствующих ежегодных докладов.
2. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует привлекать комитеты по надзору и консультироваться с руководящими органами в вопросах найма руководителей служб внутренней ревизии/надзора и прекращения их полномочий.
3. Консультируясь с исполнительными главами и комитетами по надзору, руководителям служб внутренней ревизии/надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций следует не позднее декабря 2018 года разработать, если они еще не сделали этого, стратегии внутренней ревизии с целью определения видения и направленности действий в вопросе о том, какое стратегическое место должна занимать внутренняя ревизия в их организациях и как она должна быть организована на практике для выполнения их мандатов, периодически обновляя эти стратегии в дальнейшем.
4. Руководителям служб внутренней ревизии/надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые еще не делают этого, следует обобщать в своих ежегодных/периодических или других докладах выводы по повторяющимся вопросам, вытекающим из отчетов по отдельным ревизиям, которые имеют универсальный характер по отношению к разным отделениям, подразделениям или департаментам, чтобы исполнительные главы имели возможность их систематического рассмотрения.
5. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы их службы внутренней ревизии имели адекватные финансовые и кадровые ресурсы для более широкого внедрения методов ревизии с привлечением информационных технологий (ИТ), а также для использования при необходимости передовых методов аналитики данных и удаленного аудита с целью эффективного использования технологии для обеспечения более экономичного и полного охвата ревизий.
6. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по рекомендации их комитетов по надзору следует выделять адекватные финансовые и кадровые ресурсы для служб внутренней ревизии.

зии для обеспечения необходимого охвата областей повышенного риска и соблюдения установленных циклов ревизии, определенных руководителями служб внутренней ревизии/надзора в ходе планирования ревизий на основе рисков.

7. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы руководители их служб внутренней ревизии/надзора продолжали организовывать внешние оценки качества своей работы по внутренней ревизии в соответствии со стандартами Института внутренних ревизоров (ИВР) по меньшей мере раз в пять лет или чаще, если не была получена оценка «в целом соответствует», и следует представлять их результаты руководящим органам и, при необходимости, публиковать их в отчетности. Тем службам внутренней ревизии, которые еще не получили оценки соответствия, следует обеспечить получение такой оценки к декабрю 2018 года.

8. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить надлежащее финансирование повышения профессиональной квалификации в соответствии с просьбой руководителей служб внутренней ревизии/надзора, включая покрытие расходов на поддержание профессиональной сертификации, с основными показателями, установленными для контроля за достижением целей подготовки и сертификации для сотрудников по внутренней ревизии.

9. Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить наличие условий для эффективности, независимости и экспертного характера комитетов по надзору, а также чтобы такие комитеты были и оставались полностью дееспособными в соответствии с предыдущими рекомендациями Объединенной инспекционной группы (ОИГ), усиленными в настоящем докладе.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		3
Сокращения		11
I. Введение	1–19	12
A. Предыдущие аналогичные доклады Объединенной инспекционной группы	6–8	13
B. Цели, сфера охвата и методика	9–19	14
II. Внутренняя ревизия в архитектуре надзора	20–43	17
A. Вторая «линия обороны» и внутренняя ревизия	21–26	18
B. Третья «линия обороны» и внутренняя ревизия	27–43	20
III. Управленческие и организационные структуры, способствующие независимости и эффективности	44–80	24
A. Независимость и эффективность внутренней ревизии	46–51	24
B. Условия независимости и эффективности внутренней ревизии	52–70	26
C. Срок пребывания в должности руководителя службы внутренней ревизии/надзора	71–80	30
IV. Стратегия, планирование и бюджетирование	81–125	32
A. Стратегия внутренней ревизии и планирование	82–92	33
B. Виды функций и методов ревизии	93–113	36
C. Адекватность ресурсов	114–120	41
D. Координация с внешними ревизорами	121–125	43
V. Качество, профессионализм и эффективность	126–177	45
A. Программы обеспечения и повышения качества	129–147	46
B. Объективные и компетентные сотрудники	148–174	51
C. Эффективность и авторитет внутренней ревизии	175–177	58
VI. Отчетность о результатах и последующая деятельность	178–213	59
A. Отчеты и рекомендации внутренней ревизии	179–195	59
B. Прозрачность и подотчетность на основе предания гласности отчетов о внутренней ревизии	196–207	63
C. Выполнение рекомендаций	208–213	65
VII. Комитеты по надзору и система внутренней ревизии	214–248	67
A. Руководство комитетами по надзору	221–235	68
B. Мандаты комитетов по надзору в отношении внутренней ревизии	236–248	72

VIII.	Согласование практики и взаимодействие в вопросах ревизии в рамках всей системы Организации Объединенных Наций	249–272	76
A.	Согласование ранжирования оценок в докладах о ревизии	250–256	76
B.	Повышение роли представителей служб внутренней ревизии в Организации Объединенных Наций	257–263	77
C.	Поддержка межучрежденческого сотрудничества и совместной ревизии	264–272	79
IX.	Путь вперед: будущие перспективы и возможности	273–291	80

Приложения

I.	Черты служб внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций	84
II.	Состояние выполнения некоторых рекомендаций в JIU/REP/2010/5	87
III.	Методика и средства сбора данных	96
IV.	Три «линии обороны» в системе Организации Объединенных Наций	100
V.	Бюджеты, штаты и результаты внутренней ревизии	101
VI.	Мнения заинтересованных сторон о внутренней ревизии	104
VII.	Размеры и состав комитетов по надзору	114
VIII.	Сводка действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	115

Сокращения

ВИСО	интерактивная веб-система отслеживания (ОИГ)
ГИСР	Глобальная информационная сеть по вопросам ревизии
ГРООНВР	Группа развития Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ЗВК	заявление о внутреннем контроле
ИВР	Институт внутренних ревизоров
ИТ	информационная технология
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МПВР	Модель потенциала внутренней ревизии
МВФ	Международный валютный фонд
НККР	Независимый консультативный комитет по ревизии
ОПД	основной показатель деятельности
ОУР	общеорганизационное управление рисками
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
СВК	схема внутреннего контроля
СПСВР	Совещание представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений
СПСВР-ООН	Совещание представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций
УНР	управление, нацеленное на результат
УСВН	Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций
ЮНЕГ	Группа оценки Организации Объединенных Наций

I. Введение

1. В соответствии со своими стратегическими ориентирами на период 2010–2019 годов и приоритетностью вопросов, имеющих стратегическое значение для системы Организации Объединенных Наций, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в свою программу работы на 2015 год обзор состояния функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций¹.

2. Институт внутренних ревизоров (ИВР) дает следующее определение внутренней ревизии: «Внутренняя ревизия – это независимая, дающая объективные гарантии консультативная деятельность, призванная обеспечить совершенствование и повышение эффективности операций организации. Она помогает организации в достижении поставленных целей на основе применения систематического, ответственного подхода к оценке и повышению эффективности процессов управления рисками, контроля и управления»².

3. Внутренняя ревизия является устоявшейся и неотъемлемой частью механизма отчетности в системе Организации Объединенных Наций. Ее традиционная функция заключается в содействии исполнительным главам в выполнении управленческих функций путем проведения основанной на оценке риска программы внутренней ревизии, позволяющей подтвердить, что процессы руководства, менеджмента рисков и контроля функционируют эффективно и результативно, а также предложить пути их совершенствования. Важная роль внутренней ревизии заключается и в том, чтобы помогать государствам-членам и директивным органам в выполнении ими своих надзорных функций. В последние годы эта работа осуществляется на началах прямой подотчетности путем предоставления руководящим органам большего числа докладов о внутренней ревизии.

4. Состояние функции внутренней ревизии определяется рядом факторов, которым в настоящем обзоре уделяется особое внимание:

- деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций стала гораздо более сложной, емкой и обширной в плане географии. Организации, занимающиеся проблемами развития и безопасности и оказанием гуманитарной помощи, нередко работают на местах в сложной и нестабильной обстановке, а также в условиях чрезвычайных ситуаций, конфликтов, войн и слабости структур управления. Их операции децентрализованы, а расходы велики. В 2013 году общий годовой объем расходов организаций системы Организации Объединенных Наций превысил 42 млрд. долл. США³. Все эти факторы вместе взятые создают для системы Организации Объединенных Наций высокие финансовые и репутационные риски, а также угрозу для ее безопасности;

¹ Что касается терминологии, используемой в настоящем докладе, то термин «функция внутренней ревизии» или «функция» на протяжении всего доклада будет использоваться тогда, когда речь будет идти о функциональной роли внутренней ревизии, в то время как под «службой внутренней ревизии» или «службой» будет пониматься отдельное подразделение той или иной организации системы Организации Объединенных Наций, отвечающее за проведение внутренней ревизии.

² См. Институт внутренних ревизоров (ИВР), *Международные основы профессиональной практики: определение внутреннего аудита и Международные стандарты профессионального проведения внутренней ревизии (Стандарты)*, которые являются обязательными документами. В настоящем докладе, стандарты ИВР (2012 года) означают октябрьскую версию стандартов 2012 года.

³ См. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций, <http://www.unsceb.org>. В основе этой цифры лежат общие расходы по каждому учреждению, рассчитанные по всем статьям расходов. Она не учитывает любые отрицательные значения (обратные проводки), о которых сообщали организации.

- растущие запросы государств-членов и пристальное внимание со стороны общества, а также сохраняющиеся финансовые трудности заставляют организации системы Организации Объединенных Наций стремиться к достижению более высоких результатов при меньших затратах ресурсов и повышать подотчетность, прозрачность и эффективность. Организации системы Организации Объединенных Наций являются публичными организациями, деятельность которых строится на взносах, доверии и вере со стороны заинтересованных сторон и широкой общественности. Эффективность общеорганизационного управления в системе Организации Объединенных Наций зависит от состояния надзорных функций, в том числе внутренней ревизии;
 - важными событиями последних лет стали создание и становление комитетов по надзору в системе Организации Объединенных Наций. После первой волны создания комитетов по надзору примерно в 2006 году сегодня возникла необходимость усилить их функцию и роль в поддержку функции внутренней ревизии⁴;
 - наконец, в дополнение к меняющимся условиям, внешним потребностям и требованиям, включая предание гласности отчетов внутренних ревизоров, функция внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций претерпела практические изменения и «повзрослела» профессионально. В настоящем обзоре пойдет речь и об этих изменениях.
5. В этих условиях эффективность функции внутренней ревизии как одной из основ эффективного управления приобрела беспрецедентное значение.

А. Предыдущие аналогичные доклады Объединенной инспекционной группы

6. Учитывая важность надзора как одного из основных механизмов обеспечения подотчетности в системе Организации Объединенных Наций, ОИГ подготовила за последние десять лет несколько докладов, посвященных общим или конкретным надзорным функциям (ревизия, расследования, оценки и этика); в двух из этих докладов: «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2006/2) и «Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/5) – внимательно анализируется функция внутренней ревизии⁵. Рекомендации, содержащиеся в этих двух докладах, получили довольно широкое признание и практическое применение.
7. В докладе 2006 года содержится 17 рекомендаций, 9 из которых имеют непосредственное отношение к настоящему обзору. В доклад 2010 года включены 18 рекомендаций, из которых к настоящему обзору имеют отношение 14. Показатели принятия и практического выполнения рекомендаций доклада 2006 года составили соответственно 65% и 94%, а доклада 2010 года – 85% и 93%.
8. В настоящем докладе вопросы и рекомендации, изложенные в двух упомянутых выше докладах, рассматриваются под углом зрения эволюции профессиональной практики внутренней ревизии в системе Организации Объединенных

⁴ См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 1.

⁵ Тема надзора затрагивалась и в других докладах ОИГ: «Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/7); «Этика в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/2); «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5); «Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2014/6).

Наций. Ссылки на предыдущие рекомендации ОИГ в соответствующих случаях можно встретить по всему тексту настоящего доклада наряду с описанием положения дел с их выполнением и их актуальности в современных условиях. Рекомендации настоящего обзора дополняют и подкрепляют рекомендации, сформулированные в обзорах ОИГ в 2006 и 2010 годах.

В. Цели, сфера охвата и методика

9. В своей стратегической программе на 2010–2019 годы ОИГ провозгласила свою долгосрочную цель – оказывать директивным органам помощь в выполнении ими своих руководящих обязанностей, связанных с функцией надзора, и определить для организаций системы Организации Объединенных Наций конкретные ориентиры и контрольные показатели, чтобы они располагали четкими принципами, системами и механизмами отчетности⁶. ОИГ работает над достижением этой цели, проводя обзоры отдельных элементов надзорной функции в Организации Объединенных Наций. Настоящий обзор является последним в этой серии.

Цели

10. Настоящий обзор преследует три важнейшие цели: i) оценить состояние функции внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций на момент проведения обзора (2015–2016 годы); ii) определить, отвечает ли функция внутренней ревизии ожиданиям опрошенных заинтересованных сторон, и понять, когда она считается эффективной; iii) оценить роль комитетов по надзору там, где они существуют, в поддержке функции внутренней ревизии⁷. В частности, в настоящем обзоре рассматриваются:

- роль внутренней ревизии, оказываемые благодаря этой функции услуги, а также то, способствуют ли ее структуры управления, и если да, то каким образом, независимой и объективной деятельности по подтверждению достоверности информации и оказанию консультативных услуг;
- положение дел с точки зрения обеспечения эффективного функционирования служб внутренней ревизии: наличие профессиональных квалифицированных кадров, процедур оценки качества, коммуникации и взаимодействия с заинтересованными сторонами, в том числе путем раскрытия отчетов о ревизии и ходе выполнения рекомендаций;
- представления и ожидания основных заинтересованных сторон, связанные с функцией внутренней ревизии и работой надзорных комитетов;
- новые и сохраняющиеся проблемы, области, в которых можно улучшить координацию с другими проверяющими органами, межучрежденческое сотрудничество и практика совместного проведения ревизий, передовой опыт и извлеченные уроки.

⁶ См. A/66/34, приложение I.

⁷ Комитет по надзору как независимый экспертный консультативный орган. В рамках системы Организации Объединенных Наций для обозначения таких комитетов используются разные названия, в том числе «ревизионный комитет» и «консультативный ревизионный комитет». В настоящем докладе будет использоваться общий термин «комитет по надзору». Из охватываемых настоящим обзором 22 организаций системы Организации Объединенных Наций, имеющих свои службы внутренней ревизии, комитеты по надзору создали 18. Более подробную информацию см. в приложениях I и VII.

Сфера охвата

11. Настоящий обзор имеет общесистемную сферу охвата. При проведении настоящего обзора анализировалась работа служб внутренней ревизии в 22 организациях системы Организации Объединенных Наций и там, где они существуют, поддерживающих их комитетов по надзору⁸. В аналитических целях организации были сгруппированы по размеру (крупные, средние и малые) в зависимости от их общего бюджета (более подробную информацию см. в приложении V)⁹. Для обзора были собраны данные преимущественно за 2014–2015 годы¹⁰.

12. Во всем тексте настоящего обзора приводятся ссылки на обзоры ОИГ 2006 и 2010 годов. В приложении II приводится подробная информация о текущем положении дел с выполнением соответствующих рекомендаций, изложенных в 2010 году. В основе этой информации лежат данные веб-системы отслеживания (ВСО), созданной ОИГ в 2012 году, а также дополнительные сведения, полученные в ходе работы над нынешним обзором.

⁸ Из 28 организаций – участниц ОИГ о наличии своих служб внутренней ревизии сообщили следующие 22 организации: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная организация труда (МОТ), Международная морская организация (ИМО), Международный союз электросвязи (МСЭ), Секретариат Организации Объединенных Наций, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Всемирный почтовый союз (ВПС), Всемирная продовольственная программа Организации Объединенных Наций (ВПП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО). Среди них внутренние ревизии в ЮНЭЙДС и Структуре «ООН-женщины» проводятся на началах внешнего подряда соответствующими службами ВОЗ и ПРООН. Было установлено, что во Всемирной туристской организации (ЮНВТО) ревизии носят весьма ограниченный характер, и поэтому данная организация упоминается в связи далеко не со всеми вопросами, рассматриваемыми в настоящем обзоре. Семь структур являются департаментами или отделами Секретариата Организации Объединенных Наций и, как следствие, внутреннюю ревизию в них проводит Управление служб внутреннего надзора (УСВН). К ним относятся: Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международный торговый центр (МТЦ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП) и УВКБ. Для целей настоящего обзора УВКБ, одна из крупнейших организаций с точки зрения финансовых возможностей и численности сотрудников, рассматривается как имеющая собственную внутреннюю ревизионную службу; функция внутренней ревизии УВКБ с 1997 года осуществляется на основе внешнего подряда специализированной службой в УСВН. Если не указано иное, все процентные показатели в настоящем обзоре рассчитаны исходя из 22 внутренних ревизионных служб.

⁹ Практика группировки организаций по размеру для аналитических целей была использована в JIU/REP/2006/2 (глава III с) и JIU/REP/2010/5 (глава II раздел I).

¹⁰ Процентные показатели в таблицах и на диаграммах не всегда могут давать в сумме 100% по причине округления.

Методика

13. Для оценки состояния функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций в качестве профессионального критерия использовались стандарты Института внутренней ревизии (ИВР) 2012 года¹¹. Там, где возможно, стандарты истолковывались с учетом особенностей организаций системы Организации Объединенных Наций. Для сравнения собиралась также информация о передовой практике в других международных и национальных организациях государственного сектора.

14. В соответствии со стандартами и руководящими принципами ОИГ и ее внутренними рабочими процедурами методика, использовавшаяся для проведения обзора, предусматривала подготовку круга ведения, плана работы и проведение предварительного обзора имеющейся документации. Для сбора и анализа данных используются как качественные, так и количественные методы, в частности вопросник для организаций, обследования отношения к внутренней ревизии и беседы с заинтересованными сторонами. Для анализа и обоснования выводов в процессе проведения обзора наряду с другими источниками данных использовалась информация, полученная в ходе опросов заинтересованных сторон.

15. На вопросник для организаций, который был разослан 23 организациям, ответили 100% респондентов. Вместе с необходимыми документальными материалами ответы на вопросник стали источником большей части количественных данных для обзора. Для того чтобы узнать мнения об эффективности функции внутренней ревизии, специальные вопросники были направлены семи ключевым группам заинтересованных сторон, составленным с учетом различий в подходах, интересах, уровне знаний и степени независимости. К ним относятся:

- *исполнительные главы*: их мнение представляет интерес, поскольку они являются ключевыми заинтересованными сторонами и главными получателями услуг внутренней ревизии;
- *члены руководящих органов*¹²: основные клиенты функций внутренней ревизии, которые могут опираться на внутреннюю ревизию, чтобы удостовериться в эффективности работы организации;
- *руководители служб внутренней ревизии/надзора*¹³: руководители функционального звена, отвечающие за оказание услуг по проведению внутренней ревизии;
- *сотрудники служб внутренней ревизии*: интерес представляют их мнения о сильных и слабых сторонах служб внутренней ревизии в их организациях;
- *старшие руководители*¹⁴: клиенты службы внутренней ревизии, которые регулярно и напрямую взаимодействуют с внутренней ревизионной службой в процессе ревизии;

¹¹ См. Institute of Internal Auditors, *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)*, 2012. Стандарты ИВР являются широко признанными руководящими принципами проведения внутренней ревизии в частном и государственном секторах, а с 2002 года они признаются также службами внутренней ревизии Организации Объединенных Наций.

¹² Этот термин будет использоваться в настоящем докладе для обозначения высших органов государств-членов.

¹³ Этот термин будет использоваться в настоящем докладе для обозначения старших должностных лиц ревизионных органов в соответствии со стандартами ИВР. В системе Организации Объединенных Наций используются разные названия (подробнее см. в приложении I).

- *члены комитетов по надзору*: их мнение представляет интерес в силу знания ими предмета и их роли в консультировании административных руководителей и руководящих органов по вопросам эффективности внутренней ревизии;
- *внешние ревизоры*: их мнение как профессиональных партнеров служб внутренней ревизии представляет интерес в силу их представлений о роли, эффективности и полезности функции внутренней ревизии.

16. В приложении VI содержится подробная информация об ответах этих заинтересованных сторон. Для более глубокого изучения конкретных вопросов были проведены беседы с многочисленными заинтересованными сторонами.

17. Для обмена мнениями и передовым опытом беседы были также проведены с руководителями служб внутренней ревизии/надзора в международных организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, а также ревизионных управлений правительств двух стран. ОИГ провела структурированный анализ собранных данных. В приложении III содержится дополнительная информация о методике и методах сбора данных для обзора.

18. Каждая из семи опрошенных заинтересованных групп является важной аудиторией для этого отчета. С учетом их различных информационных потребностей и перспектив иногда приходилось искать баланс между степенью детализации и характером представляемой информации.

19. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем, кто помогал им в подготовке настоящего доклада, в частности тем, кто принял участие в опросах и беседах и с готовностью делился своими знаниями и опытом.

II. Внутренняя ревизия в архитектуре надзора

20. Функция внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций существует не в вакууме: она испытывает на себе влияние среды и организационного контекста, которые формируют общую архитектуру надзора. Эта архитектура состоит из различных мер внутреннего контроля (первая «линия обороны»), надзорной деятельности руководства (вторая «линия обороны») и независимой деятельности по проведению ревизионных проверок (третья «линия обороны»), где внутренняя ревизия является одним из ключевых элементов (подробнее см. в приложении IV)¹⁴. Эффективность второй «линии обороны» способствует совершенствованию руководства, учета рисками и контроля в организации, влияя тем самым на потенциал и роль внутренней ревизии. На эффективность функции внутренней ревизии может влиять и характер ее организации, т.е. то, как она взаимодействует с другими надзорными функциями, связанными, в том числе с инспекциями, оценками, проведением расследований и этическими требованиями, а

¹⁴ Для этого опроса был составлен представительный перечень функций старших руководителей наряду с представителями старшего руководства, и результаты опроса были доведены до сведения соответствующих сотрудников.

¹⁵ Модель «трех линий обороны» первоначально была разработана Федерацией европейских ассоциаций по управлению рисками (ФЕАУР) и Европейской конфедерации институтов внутренней ревизии (ЕКИВР) в 2011 году.

См. FERMA/ECIIA, «Monitoring the effectiveness of internal control, internal audit and risk management systems», Part 2: Implementing the 8th EU Company Law Directive – Article 41-2b for Senior Management, 14 December 2011. Эта модель была одобрена КСР в 2014 году. Около половины организаций, опрошенных в 2015 году в рамках данного обзора, сообщили, что они взяли на вооружение эту модель. В некоторых организациях с инициативой перехода на эту модель выступили внутренние ревизионные службы.

также то, проводится ли внутренняя ревизия собственными силами организации, внешними сторонами или в смешанном формате.

А. Вторая «линия обороны» и внутренняя ревизия

21. Создание второй «линии обороны» является для организаций системы Организации Объединенных Наций новым делом, которое может кардинальным образом расширить возможности и роль внутренней ревизии, а также улучшить характер работы самих организаций. Недостаточная зрелость второй «линии обороны» может повлиять на результаты, управление рисками и процедуры контроля в организациях и, следовательно, на функцию внутренней ревизии, поскольку больше ресурсов придется тратить на проверку работы «первой линии» управленческого контроля на основе критериев соблюдения правил организации. Для организаций системы Организации Объединенных Наций, работающих в условиях повышенного риска и нуждающихся в надежных механизмах контроля доверенных им средств, наличие зрелой второй «линии обороны» имеет важное значение.

22. Хотя первая и третья «линии обороны» в организациях системы Организации Объединенных Наций развиты достаточно хорошо, в ходе обзора было установлено, что вторая «линия обороны», которая появилась позднее, как правило, еще получила такого же развития. Ответы на вопросник ОИГ и результаты проведенных бесед свидетельствуют о том, что степень зрелости второй «линии обороны» может сильно различаться в зависимости от размеров организации, механизмов управления, культуры управления и бюджетных ограничений. Во многих организациях вторая «линия обороны» все еще находится на начальных этапах формирования, а ее эффективное функционирование только начинает вносить позитивный вклад в процесс управленческого надзора.

23. Предыдущие доклады ОИГ, в которых рассматриваются некоторые элементы второй «линии обороны», содержат дополнительную углубленную информацию и общий анализ¹⁶. В большинстве 22 организаций, имеющих службы внутренней ревизии, максимальное развитие в целом получило управление, направленное на результат (УНР), в то время как системы общеорганизационного управления рисками (ОУР) и схема внутреннего контроля (СВК) не отличаются аналогичной зрелостью:

- в своих ответах на вопросник ОИГ 20 организаций указали, что они используют процесс УНР, причем большинство из них создали функцию управления для контроля за результатами деятельности организаций;
- что касается ОУР, о наличии такой системы сообщили 20 организаций; вместе с тем, хотя требование представлять отчетность об управлении рисками в общеорганизационных масштабах существует в 14 организациях, лишь в 9 организациях регулярно готовятся отчеты об управлении рисками для руководящих органов. Подготовка докладов о склонности к риску, которая является неотъемлемой частью эффективного ОУР и в некотором смысле

¹⁶ См. «Обзор общеорганизационного управления рисками в системе Организации Объединенных Наций: система контрольных точек» (JIU/REP/2010/4); «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5); «Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ» (JIU/REP/2006/6); «Управление, нацеленное на результат, в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2016, готовится к выпуску).

определяет уровень требований к внутренней ревизии, практикуется лишь в 7 организациях¹⁷;

- о наличии СВК сообщили 14 организаций, однако лишь в 9 из них готовится «заявление о внутренних механизмах контроля» – письменно удостоверяемый старшим руководством и исполнительным главой организации документ о состоянии существующих механизмов внутреннего контроля и степени соблюдения их требований.

24. В организациях системы Организации Объединенных Наций сформировался целый ряд зрелых механизмов второй «линии обороны». Для того чтобы внутренняя ревизия стала более зрелой и приобрела стратегическую направленность, в идеале она должна опираться на мощную первую и вторую «линии обороны». **Административному руководству рекомендуется постоянно уделять внимание укреплению этих ключевых элементов системы управленческого надзора – второй «линии обороны» (УНР, ОУР и СВК) – до тех пор, пока организация не достигнет достаточного уровня зрелости.**

25. В соответствии со стандартами ИБР (2012 года) внутренняя ревизия должна помогать организациям в повышении качества руководства (включая управление по результатам), учета рисков и процессов внутреннего контроля¹⁸. В тех случаях, когда вторая линия обороны является прочной и развитой, функция внутренней ревизии может:

- обеспечивать более высокий общий уровень гарантий;
- снижать необходимость проведения подробных проверок соблюдения требований различных механизмов внутреннего контроля, которые представляют собой первую «линию обороны», способствуя тем самым повышению эффективности и уменьшению затрат ресурсов;
- расширять практику ревизий в более стратегических областях, включая проверку результативности работы, а также сферу охвата деятельности и операций, за которыми можно обеспечить эффективный надзор методами внутренней ревизии.

26. В силу своего мандата и в рамках своих ревизионных и консультативных функций службы внутренней ревизии располагают всеми возможностями для того, чтобы поощрять организации к выстраиванию и укреплению второй «линии обороны». Усиление второй линии обороны даст внутренним ревизионным службам возможность перенаправить часть своих ресурсов с деятельности по контролю соблюдения требований на те направления работы, которые сулят большую отдачу. **Руководителям служб внутренней ревизии/надзора при поддержке исполнительных глав следует содействовать укреплению в организациях функции управленческого надзора – второй «линии обороны» – посредством контроля эффективности работы и оказания консультативных услуг, в частности в областях УНР, ОУР и СВК.**

¹⁷ Склонность к риску определяется как «величина риска в широком смысле, на который организация готова пойти в интересах достижения результата». См. Larry Rittenberg and Frank Martens, «Enterprise risk management: Understanding and communicating risk appetite» Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), January 2012, page 1.

¹⁸ См. стандарт ИБР 2110-управление; Стандарт 2120-управление рисками; стандарт 2130-контроль.

В. Третья «линия обороны» и внутренняя ревизия

27. Организационная структура службы внутренней ревизии должна способствовать повышению независимости. Речь идет, в том числе, об отсутствии конфликтов, возникающих в процессе возложения на функцию тех или иных надзорных обязанностей. Необходимо также, чтобы общая ответственность за проведение внутренней ревизии в организации оказалась в надежных руках.

Объединение функций третьей «линии обороны»

28. В продвигаемой ИБР традиционной модели «трех линий обороны» третью линию занимает исключительно функция внутренней ревизии¹⁹. В организациях системы Организации Объединенных Наций другие надзорные функции, такие как оценка, расследования и инспекция, как правило, считаются частью этой третьей «линии обороны», поскольку они также призваны помочь исполнительному главе и руководящим органам в выполнении ими своих управленческих и надзорных обязанностей на основе сравнительно высокой степени организационной независимости.

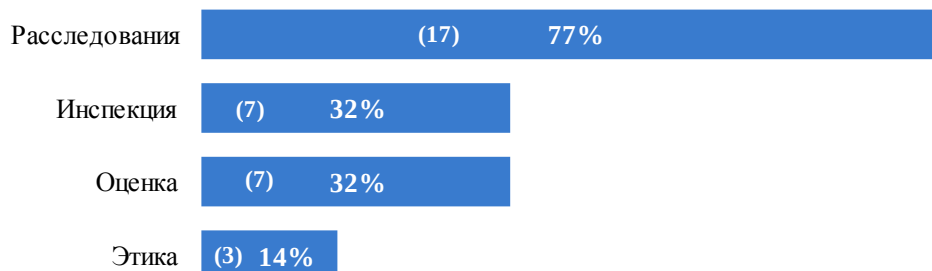
29. Многие организации системы Организации Объединенных Наций считают продуктивным объединять внутреннюю ревизию с одним или несколькими элементами третьей «линии обороны» под эгидой руководителя службы надзора. Так, в обзоре JIU/REP/2006/2, посвященном пробелам с точки зрения надзора, рекомендуется объединять воедино четыре надзорные функции (ревизия, инспекция, расследования и оценка). Как видно на диаграмме 1 ниже, чаще всего с внутренней ревизией объединяется функция расследований и реже всего – функция этики. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, имеющих в своей структуре функции расследования и инспекции, эти функции объединены с функцией внутренней ревизии под началом руководителя надзорной структуры (см. приложение I).

¹⁹ См. ИА, «The three lines of defense in effective risk management and control», ИА position paper, January 2013, p. 2: The three lines of defense model.

Диаграмма 1

Объединение внутренней ревизии с другими функциями²⁰

Объединена ли функция внутренней ревизии с одной или несколькими из следующих функций под эгидой единого руководителя службы надзора?



Источник: Вопросник ОИГ 2015 года.

30. Причины объединения этих функций зачастую связаны с задачами повышения эффективности и синергизма, улучшения понимания организации, координации и комплексного представления информации о результатах надзорной деятельности. В небольших организациях или в условиях ограниченных финансовых возможностей та эффективность, которой удастся добиться благодаря объединению этих функций в одном подразделении надзора, может оказаться решающим фактором. С точки зрения внутренней ревизии крайне важно, чтобы любые дополнительные виды деятельности, появляющиеся в результате объединения организационных функций, не ставили под угрозу независимость и объективность внутренней ревизии.

31. Некоторые организации объединяют с функцией внутренней ревизии функции по вопросам этики. Например, в ЮНИДО и ИМО руководитель службы внутренней ревизии/надзора выполняет функции сотрудника по вопросам этики, а в БАПОР сотрудник по вопросам этики находится в административном подчинении у руководителя службы надзора, который отвечает и за проведение внутренней ревизии. Хотя в небольших организациях это может быть оправдано по практическим соображениям, данная конструкция не является оптимальной. В частности, конфликт может возникнуть в том случае, если руководителю службы внутренней ревизии/надзора впоследствии придется рассматривать или расследовать заявления, полученные в качестве сотрудника по вопросам этики, что для заявителя претензии может быть чревато ограничением возможностей для восстановления справедливости.

32. Примерно в трети случаев функции внутренней ревизии объединялись с функциями оценки (см. диаграмму 1). В большинстве из них объединенное подразделение возглавляет ревизор в должности руководителя службы внутренней

²⁰ Структура «ООН-женщины» отметила, что для нее функцию внутренней ревизии на основании соглашения об обслуживании выполняла ПРООН; УВКБ услуги внутренней ревизии оказывает УСВН, в то время как группа по вопросам политики и координации ревизионной деятельности Отдела финансового и административного управления УВКБ обеспечивает координацию и поддержку ревизионной работы. В результате она не объединяется ни с одной из перечисленных в настоящем обзоре функций; ВПС указал, что его функция внутренней ревизии передана на внешний Подряд и координируются в рамках программы, посвященной системам управления, контроля рисков и управленческой информации.

ревизии/надзора²¹. По этому поводу опрошенные высказывали противоположные мнения: некоторые из них указывали на потенциальный риск размывания роли и дублирования усилий, особенно когда речь идет о ревизии результативности работы, в то время как другие подчеркивали ценность гибкости в вопросах расстановки кадров. С другой стороны, механизмы повседневной координации деятельности и планирования ревизии/оценки в целом, как представляется, работают хорошо.

33. Одна из проблем, на которую указывали опрошенные, связана с возложением на отдельных сотрудников службы ревизии сразу нескольких надзорных функций. Для руководителей это может стать причиной путаницы при разграничении различных надзорных функций, а также привести к нехватке сотрудников для выполнения будущих задач. В целях сохранения независимости и объективности сотрудников, занимающихся вопросами ревизии, при объединении функции внутренней ревизии и других надзорных функций проводящие ревизии сотрудники должны, насколько это возможно, заниматься исключительно своей работой. Поручая проводящим ревизии сотрудникам сразу несколько функций, необходимо избегать конфликта интересов при выполнении ими своих обязанностей.

34. **При принятии решений относительно объединения внутренних ревизий с другими надзорными функциями административному руководству следует учитывать возможность получения синергического эффекта и повышения эффективности в масштабах организации, а также необходимость принятия мер, гарантирующих независимость службы внутренней ревизии и помогающих не допустить возложения на сотрудников противоречивых обязанностей.**

Аутсорсинг и косорсинг

35. На практике размер, структура и состав службы внутренней ревизии определяются исполнительным главой, в идеале в консультации с комитетом по надзору. При этом должны учитываться размер и имеющиеся ресурсы организации, ее общая зрелость, риски, степень децентрализации, а также сложность и масштабы ее деятельности. Важное соображение заключается в том, следует ли использовать для проведения внутренней ревизии внутренние или внешние ресурсы или их сочетание.

36. Хотя в ходе проведения внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций основная работа ложится на плечи сотрудников, большинство служб внутренней ревизии сообщили, что для выполнения своих планов внутренних ревизий они регулярно используют и внешние ресурсы. Существует целый ряд вариантов аутсорсинга (полный и частичный аутсорсинг), а также косорсинга (долговременный косорсинг, краткосрочный субподряд), предполагающих использование внешних ресурсов²².

²¹ См. также JIU/REP/2014/6, «Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций».

²² Полный аутсорсинг имеет место тогда, когда все услуги внутренней ревизии, в том числе услуги руководства ревизионной/надзорной службой на постоянной основе оказывает другая организация; частичный аутсорсинг – когда некоторые услуги организация постоянно получает на контрактной основе, однако руководство службой внутренней ревизии/надзора осуществляет один из ее старших штатных сотрудников; в рамках косорсинга смешанные группы сотрудников и внешних экспертов совместно работают над проектами, и это сотрудничество, как правило, носит долговременный характер; субподряд используется для выполнения конкретных видов работ: индивидуальные подрядчики работают над конкретными проектами под руководством штатных сотрудников.

37. Механизм аутсорсинга может иметь практический смысл для небольших или новых служб внутренней ревизии, помогая им получать эффективные услуги с меньшими затратами и пользоваться профессиональными знаниями и ресурсами более крупных служб внутренней ревизии. К преимуществам аутсорсинга относится возможность пользоваться уже доказавшими свою эффективность программами контроля и повышения качества, создание и внедрение которых может потребовать много времени. В числе этих преимуществ следует упомянуть также доступ к хорошо проработанным стратегиям и процедурам проведения внутренних ревизий и специализированным ревизионным услугам, в том числе к соответствующим информационным технологиям (ИТ) и компьютерным системам. В системе Организации Объединенных Наций выгоды использования аутсорсинга связаны со схожестью процессов и общностью контекста.

38. Половина опрошенных организаций в системе Организации Объединенных Наций создали долгосрочные или постоянно действующие механизмы косорсинга, чтобы иметь доступ к дополнительным профессиональным ресурсам. Например, благодаря косорсингу служба внутренней ревизии в ВПП смогла выполнять свои функции даже с неполным штатом и нанимать внешних специалистов в конкретных областях, таких как ИТ. Другие организации, такие как Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), используют косорсинг при проведении ревизий в отделениях на местах и в конкретных областях.

39. Поскольку использование ИТ-услуг требует высокого уровня специальных знаний, большинство служб внутренней ревизии получают такие услуги для своей деятельности у консультантов-подрядчиков. Проблема для служб внутренней ревизии заключается в том, что такие знания часто отсутствуют у штатных ревизоров, чья профессиональная подготовка носит более общий характер.

40. Тем организациям, которые на протяжении двухгодичного периода распоряжаются ресурсами в объеме менее 250 млн. долл. США (или 125 млн. долл. США в год), в JIU/REP/2006/2 рекомендуется поручать проведение внутреннего аудита другим организациям в системе Организации Объединенных Наций, которые в состоянии взять на себя эту функцию²³. Однако в 2015 году четыре из пяти небольших организаций, не достигающих этого порогового значения, по-прежнему имели собственные службы внутренней ревизии, а одна организация средней величины, превышающая пороговый уровень, использовала модель аутсорсинга. Это свидетельствует о том, что причины использования аутсорсинга являются довольно сложными и не сводятся лишь к размерам организации²⁴.

41. По мнению некоторых опрошенных, повышение эффективности расходования средств является одним из главных мотивов аутсорсинга. Благодаря аутсорсингу небольшие организации смогли воспользоваться плодами инвестиций в разработку стратегий и процедур, внедрения специального программного обеспечения для проведения ревизий, а также создания программ повышения качества внутренних ревизий. Ответственность за наем и подготовку сотрудников также перекладывается на другие организации.

42. Вместе с тем значительным преимуществом сохранения службы, функционирующей на базе внутренних ресурсов, является наличие собственного руководителя службы внутренней ревизии/надзора, хорошо знакомого со спецификой

²³ См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 14.

²⁴ Структура «ООН-женщины» и ЮНЭЙДС предпочли передать функцию внутренней ревизии другим организациям системы Организации Объединенных Наций (соответственно ПРООН и ВОЗ); и одна небольшая организация (ВПС) решила выбрать внешнюю структуру для проведения внутренней ревизии на конкурсной основе среди предприятий частного сектора.

организации и несущего четкую ответственность за выполнение данной функцию. Ценность этого, как представляется, признают в ВМО, ИКАО, МСЭ и ИМО, где продолжают финансировать собственные службы внутренней ревизии. Самой большой проблемой для небольших служб внутренней ревизии по-прежнему является нехватка ресурсов и возможностей добиваться экономии за счет масштаба деятельности.

43. Один из наиболее важных вопросов, встающих перед административным руководством в связи с аутсорсингом функции внутренней ревизии, заключается в том, как обеспечить, чтобы вся ответственность за проведение надзора за по-прежнему безусловно лежала на организации. ИБР полагает, что надзор за проведением внутренней ревизии и ответственность за эту работу не могут быть переданы на аутсорсинг и что в условиях перехода на полный аутсорсинг необходимо создавать внутренний канал связи, предпочтительно на уровне высшего должностного лица или старшего руководства, чтобы координировать эту функцию²⁵. Исполнительным главам Структуры «ООН-женщины», ЮНЭЙДС, ВПС и других организаций системы Организации Объединенных Наций, передавших на аутсорсинг функцию внутренней ревизии, следует обеспечить, чтобы подотчетность и ответственность за проведение внутренней ревизии оставались в рамках их организаций. Эта ответственность должна, по возможности, быть возложена на высокопоставленного штатного сотрудника без передачи ему функций оперативного управления, что поможет обеспечить независимость функции внутренней ревизии.

III. Управленческие и организационные структуры, способствующие независимости и эффективности

44. Независимость — ключевая концепция дееспособной внутренней ревизии. Однако на практике ее необходимо реализовывать в рамках структуры управления данной организации, которая может быть разной в организациях частного и государственного сектора. В этой главе используется данное ИБР определение независимости внутренней ревизии, применимое в конкретном контексте организаций системы Организации Объединенных Наций.

45. Эффективная функция ревизии в системе Организации Объединенных Наций укрепляет управление, расширяя возможности руководства и государств-членов по обеспечению ответственности должностных лиц, а также доверия, справедливости и высоких этических норм. Для выполнения этой роли крайне важно, чтобы управленческие и организационные структуры, обеспечивающие функцию внутренней ревизии, удовлетворяли ряду условий независимости.

A. Независимость и эффективность внутренней ревизии

46. Независимость — исключительно важная черта функции внутренней ревизии, позволяющая ей объективно выполнять свой мандат и обязанности, обеспечивая доверие к ней со стороны главы организации и высшего руководства, а также членов руководящего органа.

47. Независимость определяется ИБР как «свобода от условий, ставящих под угрозу способность системы внутренней ревизии беспристрастным образом вы-

²⁵ См. ИА, «The role of internal auditing in resourcing the internal audit activity», IIA position paper, January 2009, p. 3.

полнять функции внутренней ревизии»²⁶. В организациях системы Организации Объединенных Наций она обычно достигается благодаря тому, что система внутренней ревизии подчиняется непосредственно высшему уровню организации и связана функциональными отношениями отчетности с руководящим органом. Любое препятствие для функциональной отчетности системы внутренней ревизии перед руководящим органом потенциально может нанести ущерб независимости этой системы.

48. По данным ИВР, функциональная отчетность перед руководящим органом может включать: i) утверждение положения о внутренней ревизии, плана проведения ревизий с учетом рисков и бюджета внутренней ревизии; ii) получение отчетов о внутренней ревизии; iii) предоставление возможностей запросить у руководства и органа внутренней ревизии результаты ревизии, а также информацию о любых ограничениях в отношении объема работы или ресурсов; iv) утверждение назначения и смещения руководителя службы внутренней ревизии/надзора; и v) утверждение вознаграждения²⁷.

49. Интерпретация ИВР функциональной отчетности требует некоторой адаптации к контексту системы Организации Объединенных Наций, где не имеется советов директоров по типу компаний государственного сектора. В силу политических и практических соображений в системе Организации Объединенных Наций некоторые аспекты функциональной отчетности могут быть делегированы комитетам по надзору, которые обладают опытом и независимостью, необходимыми для выполнения этих функций и обязанностей. Поэтому в настоящем обзоре под функциональной отчетностью непосредственно перед руководящим органом в рамках системы Организации Объединенных Наций понимается отчетность, включающая следующие элементы: i) утверждение положения о внутренней ревизии руководящим органом и его включение в организационные правила и положения и ii) представление ежегодного доклада о внутренней ревизии руководящему органу, на заседании которого для представления ответа на любые вопросы будет присутствовать руководитель службы внутренней ревизии/надзора.

50. В свете результатов обзора ОИГ (см. приложение VI) инспекторы отмечают, что восприятие независимости службы внутренней ревизии особенно заметно среди руководителей служб внутренней ревизии/надзора и исполнительных глав. Руководители и сотрудники органов внутренней ревизии сообщили о высокой степени доступа к сотрудникам, документам и информации и об отсутствии у них впечатления о том, что оказывается давление в целях изменения отчетов, заключений и рекомендаций. Вместе с тем, если условия независимости не закреплены на институциональном уровне (см. раздел В ниже), риск нарушений сохраняется. В этой связи ряд рекомендаций представлен в предыдущих докладах ОИГ. Комитеты по надзору также содействуют независимости внутренней ревизии, предоставляя консультации и рекомендации исполнительным главам и руководящим органам, о чем будет подробнее сказано в главе VII настоящего доклада.

51. Другие аспекты независимости рассмотрены в других разделах этого доклада, включая, в частности, организационную/административную/структурную независимость, под которой понимается способность системы внутренней ревизии выполнять любые считающиеся необходимыми задачи по проведению ревизии и представлять о них свой отчет (см. главу III), и профессиональную/техническую независимость отдельных ревизоров, под которой понимается соблюдение внутренними ревизорами в своей работе профессиональных стандартов и этики (см. главу V).

²⁶ См. стандарт ИВР 1100 – Независимость и объективность.

²⁷ См. стандарт ИВР 1110 – Организационная независимость.

В. Условия независимости и эффективности внутренней ревизии

52. Условия независимости и эффективности системы внутренней ревизии относятся к следующим областям: i) утверждение положения о внутренней ревизии; ii) утверждение плана проведения ревизий с учетом рисков и внутренней ревизии бюджета; iii) представление докладов о деятельности и независимости внутренней ревизии; iv) запросы о результатах ревизии и любых ограничениях в отношении ее сферы охвата или ресурсов; v) назначение и смещение руководителя органа во внутренней ревизии/надзора.

Положение о внутренней ревизии

53. Положение о внутренней ревизии – это официальный документ, в котором определены цели, полномочия и функции службы внутренней ревизии. Все 22 службы внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций, рассмотренные при составлении доклада, действуют на основании положения о внутренней ревизии.

54. Согласно стандартам ИБР (2012 года) положение о внутренней ревизии должно быть утверждено старшим руководством и руководящим органом²⁸. В докладе JIU/REP/2010/5 было рекомендовано пересматривать положение о внутренней ревизии по меньшей мере каждые три года; представлять результаты исполнительному главе и комитету по надзору; а также выносить любые предлагаемые изменения на утверждение руководящего органа.

55. Хотя необходимость внутренней ревизии предусмотрена в правилах и положениях всех 22 рассмотренных организаций, имеющих службы внутренней ревизии, около 60% из них в настоящее время не требуют утверждения положения о внутренней ревизии руководящим органом²⁹. По мнению ИБР, такой порядок составляет условие независимости внутренней ревизии и его целесообразно принять в рамках структуры управления системы Организации Объединенных Наций, как это было ранее рекомендовано в докладе JIU/REP/2010/5³⁰.

56. **Крайне важно, чтобы положение о внутренней ревизии утверждалось не только исполнительным главой, но и руководящим органом, а также чтобы такое утверждение надлежащим образом фиксировалось в протоколах заседаний руководящего органа. Для того чтобы предоставлять консультации и рекомендации исполнительному главе и руководящему органу относительно качества и содержательности положения о внутренней ревизии, комитету по надзору следует реально участвовать в процессе его рассмотрения.**

Рассмотрение планов и бюджетов внутренних ревизий

57. Что касается плана и бюджета внутренних ревизий, то необходимо адаптировать толкование стандартов ИБР к конкретному контексту организаций системы Организации Объединенных Наций. Как считает ИБР, организационная независимость внутренней ревизии действенным образом достигается в результате функциональной отчетности перед руководящими органами, что, согласно толкованию ИБР, включает роль руководящего органа по утверждению плана внутрен-

²⁸ См. стандарт ИБР 1000 – Цели, полномочия и функции.

²⁹ Положения о внутренней ревизии не утверждаются руководящим органом в следующих организациях: БАПОР, ВМО, ВОЗ, ВПП, МСЭ, «ООН-женщины», ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.

³⁰ См. JIU/REP/2010/5, рекомендация 1.

них ревизий и возможность направления запросов по поводу достаточности бюджета внутренней ревизии – важнейшие элементы независимости³¹.

58. В контексте системы Организации Объединенных Наций наделение руководящих органов ролью по утверждению ежегодных планов и бюджетов внутренних ревизий не является ни целесообразным, ни необходимым. В частности, наделение руководящего органа, который собирается только несколько раз в год, роль по утверждению планов и бюджетов не обеспечивает необходимой своевременности осуществления плана внутренних ревизий, который может потребовать необходимой корректировки в течение года ввиду изменения характера рисков или событий. Это также не обеспечит гибкости, необходимой для корректировки плана ревизий в свете изменения требований к ревизиям или внешних событий, например для предотвращения дублирования с планом внешних ревизий. Что еще важнее, необходимо избегать любого отхода от учета рисков как основы плана ревизий или любых возможностей нецелесообразной подготовки проверяемых к ревизии в силу опубликования плана ревизий.

59. Так, согласно ответам на вопросник ОИГ, ни одна из организаций системы Организации Объединенных Наций, имеющих службу внутренней ревизии, не сообщила о роли руководящего органа по утверждению плана внутренних ревизий³². В большинстве организаций план внутренних ревизий утверждается исполнительным главой. В нескольких других организациях утверждения плана внутренних ревизий не требуется, поскольку он утверждается непосредственно руководителем службы внутренней ревизии/надзора³³; этот механизм обеспечивает наивысшую степень независимости функции внутренней ревизии.

60. Было бы хорошей практикой, чтобы руководящий орган получал, как минимум, ежегодный обзор основанного на рисках плана внутренних ревизий, включая пояснения о том, каким образом были оценены риски при разработке плана и как бюджетные ресурсы были распределены для устранения выявленных рисков. Обзор также должен давать оценку достаточности бюджета. Более половины рассмотренных служб внутренней ревизии уже включают в свой ежегодный доклад раздел, в котором приводятся определенные сведения о планировании ими ревизий на основе рисков. Это должно сопровождаться информацией, касающейся кадровых и бюджетных ресурсов, выделенных для службы внутренней ревизии, для сведения руководящих органов. Такая информация может либо представляться отдельно, либо включаться в ежегодный доклад службы внутренней ревизии или комитета по надзору руководящему органу.

61. Комитеты по надзору играют ключевую роль в процессе обеспечения качества ревизий путем проведения экспертного рассмотрения планов и бюджетов внутренних ревизий. Они также оказывают содействие в процессе управления, представляя свои независимые консультации и оценки в отношении адекватности бюджетов и планов внутренней ревизии руководящим органам и исполнительным главам (см. главу VII).

Информация о результативности и независимости

62. В докладе JIU/REP/2010/5 было рекомендовано, чтобы для повышения ответственности и прозрачности руководитель службы внутренней ревизии/надзора представлял руководящему органу ежегодный доклад о результатах внутренних

³¹ См. стандарт ИВР 1110 – Толкование организационной независимости.

³² Обсуждение вопроса о роли надзорных комитетов по поддержке руководящих органов, в частности по рассмотрению планов внутренней ревизии, см. в главе VII.

³³ Это имеет место в 3 из 22 организаций (14%): ИКАО, Секретариат ООН и ЮНЕСКО.

ревизий³⁴. Эта рекомендация соответствует требованиям ИВР, касающимся сведений о результативности внутренних ревизий, и успешно выполняется в системе Организации Объединенных Наций.

63. В 2015 году все 22 рассмотренные организации, имеющие службы внутренней ревизии, готовили резюме результатов выполнения планов внутренних ревизий в своих годовых докладах о внутренней ревизии. Рассмотрение ОИГ этих докладов показало, что все они, как минимум, содержат сжатое изложение основных результатов ревизий и главных выводов, список опубликованных докладов надзорного органа и обновленную информацию о ходе выполнения предыдущих рекомендаций ревизоров.

64. Ежегодный доклад предоставляет руководителю службы внутренней ревизии/надзора важную возможность прямо подтвердить исполнительному главе и руководящему органу независимость ревизий. Стандарты ИВР также предусматривают требование представления руководящему органу руководителем службы внутренней ревизии/надзора ежегодного подтверждения независимости ее функций в организации³⁵. При этом в нем должны быть затронуты любые факторы, включая ресурсы, которые ограничивают эффективность и независимость внутренней ревизии. Как показало проведенное ОИГ изучение ежегодных докладов о внутренних ревизиях, примерно половина служб внутренней ревизии представляют подтверждение независимости ревизоров³⁶. **Службам внутренней ревизии, которые еще не делают этого, следует придерживаться рекомендуемой практики, представляя в своих ежегодных докладах полное подтверждение независимости ревизоров, затрагивающее любые факторы, которые ограничивают независимость и эффективность функции внутренней ревизии**³⁷.

65. Прямое требование, служащее основанием подтверждения независимости ревизоров, дает руководящему органу возможность обратиться с конкретным запросом к руководителю службы внутренней ревизии/надзора. Инспекторы отметили, что многие организации придерживаются полезной практики, в соответствии с которой руководитель службы внутренней ревизии/надзора и председатель комитета по надзору присутствуют на заседаниях руководящих органов, чтобы ответить на любые вопросы, касающиеся их ежегодных докладов, что полностью отвечает условию организационной независимости. Прямое представление службой ревизии докладов руководящему органу принято в 18 из 22 рассмотренных служб внутренней ревизии (82%).

Рекомендация 1

Руководящим органам следует поручать исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций обеспечить, чтобы их руководители служб внутренней ревизии/надзора и председатели комитетов по надзору присутствовали на заседаниях руководящих органов по меньшей мере ежегодно и имели возможность ответить на вопросы, заданные по поводу их соответствующих ежегодных докладов.

³⁴ См. JIU/REP/2010/5, рекомендация 8.

³⁵ Стандарт ИВР 1100 – Организационная независимость.

³⁶ Организации, в которых подтверждение независимости ревизоров помещается в их ежегодных докладах о внутренних ревизиях, – это ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, БАПОР, ВПП, ВОИС, Секретариат ООН, ЮНФПА, ВМО, ЮНЭЙДС и «ООН-женщины».

³⁷ Это подкрепляет рекомендацию 2 о независимости внутренней ревизии в докладе JIU/REP/2010/5.

Назначение на должность руководителя службы внутренней ревизии/надзора

66. Как считает ИБР, руководящий орган должен иметь определенную роль в утверждении решения о назначении на должность руководителя службы внутренней ревизии/надзора³⁸. В условиях системы Организации Объединенных Наций утверждение руководящим органом кадровых решений может оказаться нецелесообразным или необоснованным. Однако руководящие органы должны, как минимум, официально информироваться о кадровых решениях в отношении должности руководителя службы внутренней ревизии/надзора и иметь возможность высказывать замечания и задавать вопросы по этому поводу. Комитету по надзору как экспертному органу по вопросам надзора следует играть активную консультативную роль в этом процессе.

67. При рассмотрении положений о внутренней ревизии было установлено, что в большинстве случаев полномочия назначать и смещать руководителя службы внутренней ревизии/надзора возлагаются на исполнительного главу; в случае Секретариата Организации Объединенных Наций также требуется одобрение Генеральной Ассамблеи. В восьми организациях руководитель службы назначается в консультации с руководящим органом, в то время как в девяти других организациях он назначается в консультации с комитетом по надзору. Лишь в нескольких организациях руководитель подразделения внутренней ревизии/надзора назначается в консультации как с комитетом по надзору, так и с руководящим органом³⁹.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует привлекать комитеты по надзору и консультироваться с руководящими органами в вопросах найма руководителей служб внутренней ревизии/надзора и прекращения их полномочий.

Условия независимости и эффективности

68. Для эффективности внутренней ревизии и обеспечения доверия к этой системе необходима ее независимость. Связанные с этим вопросы были подробно рассмотрены в предыдущих рекомендациях ОИГ⁴⁰; однако они еще не выполнены последовательным образом во всех организациях системы Организации Объединенных Наций.

69. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в докладах JIU/REP/2010/5 и JIU/REP/2006/2, и со стандартами ИБР (2012 год) этот обзор подтверждает, что для независимости внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций необходимы следующие условия⁴¹:

а) утверждение положения о внутренней ревизии руководящим органом;

³⁸ См. стандарт ИБР 1110 – Организационная независимость, толкование.

³⁹ Например, ВПП, ФАО, ЮНЕСКО и ИКАО.

⁴⁰ См. JIU/REP/2006/2, глава III C); JIU/REP/2010/5, глава II F).

⁴¹ Подробнее см. главу III.B.

b) предоставление комитетом по надзору руководящему органу своих соображений относительно достаточности бюджета внутренней ревизии для выполнения плана работы по внутренней ревизии и принятия мер по выявленным областям высокого риска;

c) обеспечение того, чтобы руководящий орган получал и имел возможность рассмотреть ежегодный доклад службы внутренней ревизии в присутствии руководителя службы внутренней ревизии/надзора и чтобы доклад содержал заявление руководителя службы внутренней ревизии/надзора относительно организационной независимости;

d) обеспечение того, чтобы комитеты по надзору участвовали в принятии окончательного решения о назначения, продлении и прекращении полномочий руководителей служб внутренней ревизии/надзора, а с руководящими органами проводились консультации по этому вопросу.

70. Проведенный анализ подтверждает, что исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить выполнение указанных выше условий, которые имеют основополагающее значение для эффективности функции внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций.

С. Срок пребывания в должности руководителя службы внутренней ревизии/надзора

71. Одно из средств обеспечения независимости и объективности руководителя службы внутренней ревизии/надзора — с момента назначения оговорить его срок, исключив необходимость ежегодного продления. Обычно это достигается путем установления заранее определенного срока пребывания в должности, при этом часто исключается возможность перехода на другую должность в той же организации.

72. В поддержку этого принципа в докладе JIU/REP/2006/2 было рекомендовано, чтобы назначение руководителей служб внутренней ревизии/надзора ограничивалось невозобновляемым сроком от пяти до семи лет и не предполагалась возможность продолжения работы в той же организации по окончании этого срока⁴². Это правило применялось бы ко всем руководителям служб внутренней ревизии/надзора, включая их привлечение к другой работе во второй или третьей «линии обороны», в том числе расследованиям, оценке и инспекции.

73. Инспекторы считают, что ограничение срока полномочий дает способ ограничить риск снижения качества ревизионной отчетности ради получения долгосрочного назначения, для чего с самого начала устраняется любая неопределенность в отношении срока назначения и сменяемости. Ограничение срока назначения является также механизмом повышения объективности и независимости и предотвращения конфликта интересов за счет периодической замены руководителя службы внутренней ревизии/надзора, призванной привнести свежий и незашоренный взгляд на вещи.

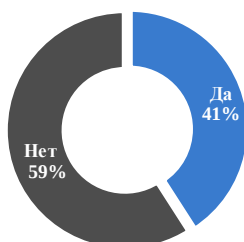
74. На сегодняшний день примерно в половине служб внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций не предусматривается ограничения срока назначения руководителя внутренней ревизии/надзора. На диаграмме 2 ниже приводится дополнительная подробная информация о других аспектах назначения руководителя службы внутренней ревизии/надзора.

⁴² См. также JIU/REP/2014/6, рекомендация 4, в которой рекомендуется срок от пяти до семи лет при ограничениях на повторное назначение руководителей служб оценки.

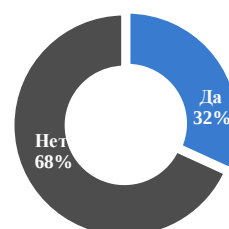
Диаграмма 2

Срок назначения на должность руководителя службы внутренней ревизии/надзора

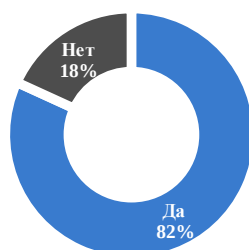
Повторное назначение на другую должность в той же организации исключается на определенный период времени



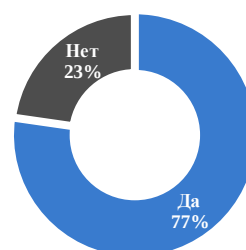
Предусмотрен испытательный срок до окончательного назначения на должность



Назначение производится в консультации либо с комитетом по надзору, либо с руководящим органом



Прекращение назначения требует консультации либо с комитетом по надзору, либо с руководящим органом



Источник: Вопросник ОИГ 2015 года.

75. В тех организациях, в которых срок назначения на должность руководителя службы внутренней ревизии/надзора ограничивается, он, как правило, ограничивается одним–двумя сроками, при том что здесь нет единообразия практики. Например, ПРООН и ЮНИСЕФ имеют пятилетний срок полномочий, который может возобновляться один раз, и ПРООН считает, что продление срока назначения руководителя службы внутренней ревизии/надзора следует оставить на усмотрение исполнительного главы в консультации с комитетом по надзору. Информация, полученная в ходе бесед, показывает, что более короткий срок назначения (менее пяти лет) может привести к более значительным затратам времени и средств на подбор кандидата и передачу дел. Влияние сменяемости часто оказывается более серьезным для небольших служб внутренней ревизии, где нет заместителя высокого уровня, который мог бы временно выполнять обязанности руководителя в переходный период.

76. Однако организации могла бы принять ряд мер с целью свести к минимуму воздействие и получить полезный результат от сменяемости. Например, использование эффективного планирования обновления кадров⁴³ и проактивные кадровые процессы могли бы свести к минимуму срок незанятости должностей. Кроме того, тщательно спланированная стратегия передачи знаний способна обеспечить, что опытный новый руководитель службы внутренней ревизии/

⁴³ См. [JIU/REP/2016/2](#) о планировании замещения кадров в организациях системы Организации Объединенных Наций.

надзора сможет быстро войти в курс дела в новой организации и принесет для нее ценный опыт и новые подходы.

77. Около трети организаций со службами внутренней ревизии также ввели ограничения на возможность повторного привлечения руководителя службы внутренней ревизии/надзора на работу в организации после завершения его срока назначения. Некоторые из опрошенных считали, что этот вопрос сложнее, поскольку руководитель службы внутренней ревизии/надзора имеет хорошие навыки и опыт, которые могли бы быть полезны для организации. В период работы над докладом отмечался как минимум один случай, когда руководитель службы внутренней ревизии/надзора перешел на другую должность до окончания срока назначения. Следует иметь в виду, что ограничения срока назначения устанавливаются только для руководителя службы внутренней ревизии/надзора, а все другие сотрудники службы внутренней ревизии могут без ограничений принимать назначения на другие должности в организации, что позволяет воспользоваться их опытом.

78. При этом ограничение срока назначения имеет и некоторые недостатки. Например, из-за этого повышение с назначением на должность руководителя службы внутренней ревизии/надзора может оказаться непривлекательным для высококвалифицированных сотрудников, которые предпочитают долгосрочную занятость. Имеется также повышенный риск ухода сотрудников с должности до истечения срока назначения, поскольку они могут до окончания срока назначения принять другую должность, чтобы иметь непрерывный стаж работы. Например, ЮНИСЕФ и ЮНФПА отмечали, что в условиях невозобновляемого пятилетнего срока занимающий эту должность сотрудник может перейти на другую работу в середине срока назначения.

79. Инспекторы по-прежнему поддерживают тот принцип, что ограничение срока назначения, при отсутствии возможности перехода руководителей службы внутренней ревизии/надзора на другую работу в организации во время или в конце срока назначения, более действенным образом гарантирует объективность. Хотя каждая организация должна установить свой собственный порядок, исходя из своей конкретной кадровой ситуации, инспекторы считают, что риск снижения объективности в случае долгосрочного назначения на эту критически важную должность в рамках одной организации слишком высок. Существо проблемы составляет соотношение плюсов и минусов: увеличение независимости аудита, обеспечиваемое более коротким сроком назначения, и связанные с этим расходы из-за более частой сменяемости.

80. Этот анализ подтверждает рекомендацию 10 в докладе JIU/REP/ 2006/2, где, в частности, рекомендуется ограничить срок полномочий и пребывания на должности в рамках одной организации для руководителя службы внутренней ревизии/надзора и предлагается руководящим органам, которые еще не сделали этого, установить «срок полномочий от пяти до семи лет без права возобновления и без перспектив получения какой-либо дальнейшей работы в этой же организации системы Организации Объединенных Наций по истечении срока полномочий».

IV. Стратегия, планирование и бюджетирование

81. По мере роста зрелости системы внутренней ревизии ее стратегические, плановые и бюджетные процессы должны эволюционировать с целью обеспечения высокого уровня надежности и полного представления о состоянии внутреннего контроля, оценки рисков и управления в масштабах всей деятельности орга-

низации. Для достижения этой цели оптимально согласование годового плана внутренней ревизии на основе рисков с долгосрочной стратегией, которая определяет последующие ожидания в отношении функции внутренней ревизии. Эта стратегия будет определять уровень и степень сложности аудиторских услуг, включенных в ежегодный план внутренних ревизий с учетом рисков, принимая во внимание размеры службы внутренней ревизии. Реализация планов работы и общей стратегии должна обеспечиваться надлежащим финансированием и ресурсами. Для обеспечения необходимого охвата и недопущения дублирования планы работы по внутренней ревизии следует координировать с внешними ревизорами.

А. Стратегия внутренней ревизии и планирование

Стратегия внутренней ревизии

82. Разработка и утверждение стратегии служит важным способом обеспечения того, чтобы службы внутренней ревизии удовлетворяли потребности заинтересованных сторон путем проведения оценки потребностей и анализа пробелов. Стратегия позволяет сформулировать видение и мандат внутренней ревизии в рамках видения и мандата организации и обеспечивает баланс между затратами и необходимой отдачей⁴⁴. Стратегия также служит основой ежегодного процесса планирования и определения необходимых финансовых средств и долгосрочных потребностей в людских ресурсах. Принятие стратегии внутренней ревизии – ведущая практика.

83. Половина рассмотренных служб внутренней ревизии сообщили, что у них утверждается стратегический документ о внутренней ревизии⁴⁵. Однако по итогам изучения имеющихся стратегий было отмечено, что во многих случаях эти документы не отвечают некоторым из основных требований стратегии внутренней ревизии, таким как оценка и определение необходимой степени зрелости и план людских ресурсов.

84. Не всем организациям необходима сложная стратегия внутренней ревизии. Например, в небольших организациях может быть достаточно иметь службу внутренней ревизии с простой стратегией, нацеленной на работу по контролю. С другой стороны, большим и масштабным организациям, которые действуют в условиях повышенного риска, потребуется более стратегическая нацеленность функций внутренней ревизии, которые могут обеспечить контроль в новых областях рисков и процессы управления. Хорошая практика, отмеченная в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций, включая БАПОР и ВПП, а также в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), – использование модели внутренней ревизии ИБР⁴⁶ как средства оценки желае-

⁴⁴ См. ПА, «Developing the internal audit strategic plan», International Professional Practices Framework (IPPF) Practice Guide, July 2012, page 1.

⁴⁵ Согласно ответам на вопросник ОИГ, 11 из 22 организаций, в которых действуют службы внутренней ревизии, сообщили о наличии конкретного стратегического документа о внутренней ревизии. Не имеют такого документа службы внутренней ревизии МСЭ, ЮНОПС, МАГАТЭ, ЮНИДО, УВКБ, ЮНЭЙДС, ВОЗ, «ООН-женщины», Секретариата ООН, ЮНЕСКО и БАПОР.

⁴⁶ См. The Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF), «Internal audit capability model (IA-CM) for the public sector», 2009. «Модель потенциала внутренней ревизии» служит основой оценки исходных параметров, необходимых для функции внутренней ревизии в государственных органах и в целом в системе государственного управления. В частности, она иллюстрирует возможные уровни и этапы развития системы внутренней ревизии по мере определения, реализации, измерения, контроля и совершенствования ею процессов/практики внутренней ревизии.

мой степени зрелости внутренней ревизии. Определение желаемой степени зрелости может направлять развитие стратегии внутренней ревизии.

85. Разработка стратегии внутренней ревизии предоставляет возможность руководителю службы внутренней ревизии/надзора и исполнительному главе определить, консультируясь с комитетом по надзору, мандат, характер выполняемых функций и степень зрелости, необходимой для службы внутренней ревизии организации. В стратегии внутренней ревизии также должна приниматься во внимание зрелость первой и второй «линий обороны» организации, поскольку это влияет на способность внутренней ревизии играть более стратегическую роль и давать дополнительную отдачу, выходя за рамки традиционной роли проверки соблюдения правил организации. Стратегия задает стратегический мандат службы внутренней ревизии, намечает четкую долгосрочную направленность ежегодных планов ревизий и определяет ресурсные потребности. Формализация этого в стратегии обеспечивает прозрачность и задает четкие ожидания в отношении вида функций ревизии и уровня результативности, ожидаемого от системы внутренней ревизии.

Рекомендация 3

Консультируясь с исполнительными главами и комитетами по надзору, руководителям служб внутренней ревизии/надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций следует не позднее декабря 2018 года разработать, если они еще не сделали этого, стратегии внутренней ревизии с целью определения видения и направленности действий в вопросе о том, какое стратегическое место должна занимать внутренняя ревизия в их организациях и как она должна быть организована на практике для выполнения их мандатов, периодически обновляя эти стратегии в дальнейшем.

Планирование внутренней ревизии

86. В соответствии со стандартами ИБР (2012 года) все руководители служб внутренней ревизии/надзора должны подготовить планы ревизий с учетом рисков, устанавливающие приоритеты службы внутренней ревизии в порядке, соответствующем целям организации⁴⁷. Эффективное планирование ревизии должно учитывать не только риски, но и меняющуюся среду деятельности организации и задачи заинтересованных сторон.

87. Все рассмотренные службы внутренней ревизии готовят планы ревизий с учетом рисков. Стандарты ИБР (2012 года) рекомендуют ежегодный период планирования, и 19 из рассмотренных служб (86%) придерживаются такого цикла⁴⁸. Сообщалось, что пространство ревизии, т.е. список всех проверяемых структур 21 службы (95%), включает все основные бизнес-процессы, операции, функции, программы и организационные подразделения.

88. Все службы внутренней ревизии сообщили о достаточно высоком уровне консультаций при разработке их планов внутренней ревизии; во всех организациях проводятся консультации со старшими руководителями, комитетом по надзору и исполнительными главами, а в большинстве организаций также проводятся консультации с внешним ревизором. Хорошая практика в ряде служб внутренней ре-

⁴⁷ См. стандарт ИБР 2010 – Планирование.

⁴⁸ Ср. также ИБР, «Practice Advisory 2010-1: Linking the audit plan to risk and exposures», Practice Advisories under the International Professional Practice Framework (IPPF), January 2009.

визии – введение многолетнего процесса планирования и увязка годового плана с более длительным временным горизонтом стратегического плана ревизий.

Методология оценки рисков

89. Стандарты ИВР (2012 года) рекомендуют, чтобы при разработке планов ревизий с учетом рисков принимались во внимание концепция управления рисками организации и ее склонность к риску⁴⁹, составление которых относится к обязанностям руководства⁵⁰. Если этих документов не имеется, служба внутренней ревизии должна провести свою собственную оценку рисков, запросив сначала мнения старшего руководства и других ключевых заинтересованных сторон.

90. Ни одна из рассмотренных служб внутренней ревизии не опиралась только на систему ОУР своих организаций, что не было неожиданным, поскольку служба внутренней ревизии и руководство неизбежно будут иметь разные подходы к рискам, с которыми сталкивается организация. Вместе с тем, хотя в большинстве организаций имеются процессы ОУР (91%), менее половины их служб внутренней ревизии (41%) принимали во внимание ОУР при составлении своего плана внутренних ревизий. Так, более половины служб внутренней ревизии (59%) использовали только методику оценки рисков самой службы внутренней ревизии⁵¹. Как показали беседы с сотрудниками служб внутренней ревизии, это в целом объясняется тем, что концепция ОУР считается далеко не достигшей стадии зрелости. Адекватный уровень зрелости концепции ОУР является необходимым условием того, чтобы службы внутренней ревизии учитывали ее в ходе своего анализа рисков⁵².

91. Во время бесед старшие руководители часто указывали, что они не понимают, как внутренняя ревизия дает свою оценку рисков; в своих ответах на вопросник ОИГ лишь 35% старших руководителей согласились с тем, что план ревизий надлежащим образом затрагивает те области организации, в которых она сталкивается с наиболее высоким риском (см. диаграмму 3 ниже). Более детальное пояснение плана внутренней ревизии и лежащего в его основе процесса оценки рисков позволил бы службе внутренней ревизии содействовать выработке общего понимания организационных рисков и того, как они учитываются в плане внутренних ревизий. Всемирный банк дает хороший пример этого в своем ежегодном докладе о внутренней ревизии, в котором отдельный раздел посвящен методике оценки рисков и тому, как она влияет на выбор аудиторских заданий⁵³.

⁴⁹ Определение «склонности к риску» см. в сноске 17.

⁵⁰ См. стандарт ИВР 2010 – Планирование.

⁵¹ См. стандарт ИВР 2010 – Планирование. Согласно толкованию этого стандарта 2010 года, в методике внутренней ревизии с учетом рисков следует учитывать систему менеджмента рисков организации, включая использование уровней склонности к риску, установленных руководством для различных видов деятельности или подразделений организации. Если такой структуры не существует, руководителю службы внутренней ревизии/надзора следует давать свою оценку рисков после рассмотрения соображений старшего руководства и руководящего органа.

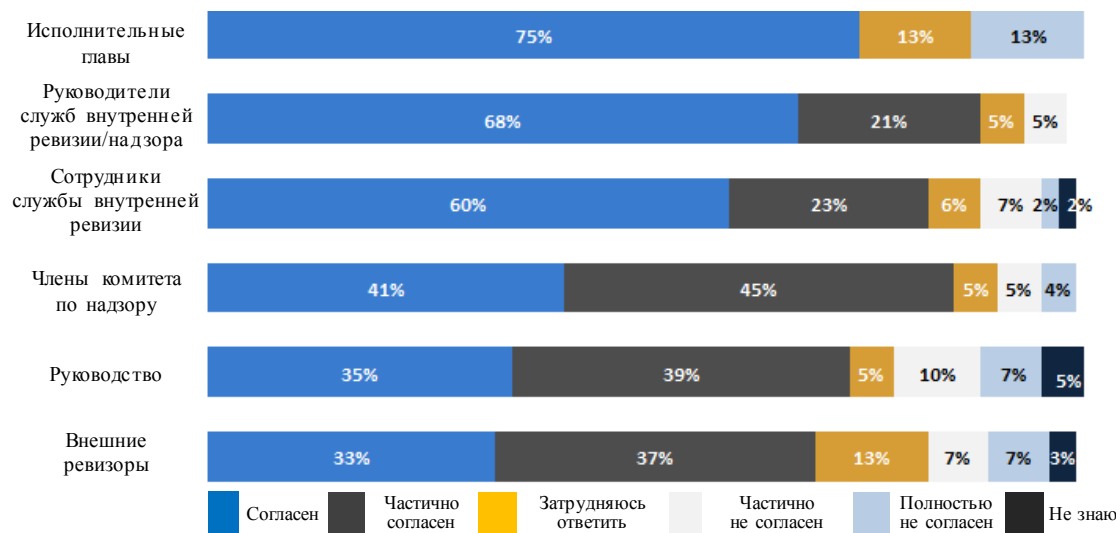
⁵² Ср. также JIU/REP/2016/4, пункты 94–98 об оценке риска мошенничества подразделениями ревизии.

⁵³ World Bank, *Internal audit vice presidency annual report 2013*, 13 December 2013, p. 22.

Диаграмма 3

План внутренних ревизий, составленный с учетом рисков

Учитывает ли план ревизий надлежащим образом области высокого риска для организации?



Источник: Обследования ОИГ 2015 года.

92. Внутренняя ревизия может дать возможности организационного обучения и понимания методики оценки и уменьшения рисков, что повысит важность ОУР и будет способствовать ее укоренению в практике организаций. **Руководителям служб внутренней ревизии/надзора рекомендуется разъяснять и обсуждать методику оценки риска, используемую при подготовке планов внутренних ревизий, таким образом, чтобы заинтересованные стороны могли лучше понять принципы оценки и учета рисков. Руководителям служб внутренней ревизии/надзора следует оказывать содействие, сохраняя свою независимость, руководству организаций при разработке и внедрении концепции ОУР в целях обеспечения общего понимания рисков.**

В. Виды функций и методов ревизии

93. То, какие виды внутренней ревизии предусмотрены в плане ревизий, составленном с учетом рисков, зависит от характера задач и рисков организации и степени зрелости ее процессов менеджмента рисков и контроля (т.е. второй «линии обороны»). Различные бизнес-модели и географический охват объектов ревизии также в существенной мере определяют циклы ревизии и те виды функций, которые должны обеспечиваться в масштабах деятельности организации. Диапазон функций ревизии, как правило, включает:

- *ревизию на предмет соблюдения установленных требований*, которая обеспечивает гарантии необходимой степени соблюдения установленных правил и процедур;
- *ревизию результативности, оперативной деятельности или отдачи вложенных средств*⁵⁴, которая обеспечивает систематический анализ функции

⁵⁴ В настоящем докладе будет использоваться термин «ревизия результативности».

или программы для определения ее уровня эффективности, результативности и экономии затрат;

- *ревизию в области информационных технологий (ИТ)*, которая позволяет проводить специальную проверку инфраструктуры, политики и практической деятельности в сфере информационных технологий;
- *консультативные услуги*, которые представляют собой предоставление информации руководству для содействия совершенствованию процессов в организации, когда внутренний ревизор не принимает на себя управленческой ответственности в данной области⁵⁵.

94. Руководители служб внутренней ревизии/надзора отметили, что ревизионные проверки часто сочетают элементы ревизии проверки соблюдения правил и ревизии результативности и поэтому на практике конкретные ревизии часто нельзя отнести к той или иной категории. Консультативные услуги представляют собой отдельную категорию, будучи сочетанием разных функций (подробнее см. ниже).

95. В общем плане в свете ответов на вопросы, полученных в ходе обследований ОИГ, внутренние ревизоры и исполнительные главы удовлетворены функциями различных видов, обеспечиваемыми системой внутренней ревизии.

96. В обследованиях ОИГ заинтересованным сторонам было предложено ранжировать свои предпочтения в отношении четырех различных видов функций ревизии. Наиболее важными были признаны ревизии соблюдения требований и результативности. Эти ранговые оценки также в целом соответствуют нынешнему комплексу функций, обеспечиваемых службами внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций. В 2015 году на ревизии соблюдения и результативности приходилось соответственно 42% и 41% всех проведенных ревизий.

Ревизионные проверки

97. Ревизионные проверки, которые объединяют ревизии соблюдения требований, результативности и ИТ, составляют традиционную область внутренней ревизии. В ходе обследований и бесед с заинтересованными сторонами, проведенных ОИГ, было отмечено, что среди исполнительных глав наиболее востребованы ревизии соблюдения установленных требований. Вместе с тем, хотя заинтересованные стороны высоко оценивают такие ревизионные проверки, многочисленные проверки соблюдения установленных требований в подразделениях на местах часто могут вести к повторяющимся выводам и рекомендациям. Это вызывает разочарование как руководства, так и службы внутренней ревизии, поскольку и руководство, и служба внутренней ревизии считают, что коренные причины недостатков не получают внимания.

98. В свете такой озабоченности весьма полезный новаторский способ помочь организациям осмыслить результаты большого числа проверок соответствия страновых операций – проведение тематических и сквозных ревизий. Эти ревизии обеспечивают комплексную отчетность, являющуюся результатом реализации общей программы ревизии, которая изучает ряд функциональных областей применительно к различным операциям на местах. Таким образом, темы и общие результаты по ряду актуальных областей могут быть экстраполированы на все страновые операции. Такая полезная практика была отмечена, в частности, в Секретариате Организации Объединенных Наций, ФАО, ЮНФПА и ВОЗ, разработавших стандартизированные программы ревизий, которые реплицируются для операций в нескольких страновых отделениях. Затем результаты отдельных ревизий обоб-

⁵⁵ Ср. также с определением в докладе JIU/REP/2006/2, приложение I.

щаются на ежегодной основе в рамках полного доклада, в котором рассматриваются системные вопросы и выносятся рекомендации об устранении недостатков. Тем самым руководство имеет возможность устранить недостатки в масштабах всей организации, а полученные уроки легче сделать общим достоянием всех отделений.

99. Опрошенные клиенты служб ревизии в большинстве организаций отметили очень высокое значение таких полученных уроков, которые дают возможность изучения коренных причин проблем и повторяющихся трудностей. Например, ФАО провела тематическое обследование «гендерных» аспектов ряда отчетов о ревизии, что позволило выявить общие проблемы. ВПП стала делать в своей стратегии внутренней ревизии больший упор на тематических ревизиях. В ПРООН эта практика получила дальнейшее развитие благодаря подготовке руководством при участии службы внутренней ревизии комплекса основных приоритетов, требующих внимания руководства и последующих мер, вытекающих из рекомендаций внутренних и внешних ревизоров. Этот список обновляется ежегодно, а также доводится до сведения Исполнительного совета ПРООН в рамках ответа руководства на заключение ревизоров. Старшее руководство придает большое значение таким тематическим докладам, поскольку они дают общее представление об уроках, полученных благодаря отдельным отчетам о ревизии. Было также отмечено, что тематические доклады, имеющие более обобщенный характер, могут служить более действенным средством изыскания решений в рамках всей организации, чем выбор конкретных стран или операций.

Рекомендация 4

Руководителям служб внутренней ревизии/надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые еще не делают этого, следует обобщать в своих ежегодных/периодических или других докладах выводы по повторяющимся вопросам, вытекающим из отчетов по отдельным ревизиям, которые имеют универсальный характер по отношению к разным отделениям, подразделениям или департаментам, чтобы исполнительные главы имели возможность их систематического рассмотрения.

100. Ревизия эффективности может выявлять области дублирования и ненужные элементы и процессы управления и тем самым способна повысить отдачу вложенных средств. Однако опрошенные старшие руководители отметили, что выполнение рекомендаций ревизоров иногда требует значительных дополнительных ресурсов. Выполнение рекомендаций о дополнительных мерах контроля и увеличении штатов проблематично в нынешней финансовой ситуации. Там, где ревизоры обязаны выносить рекомендации по вопросам отдачи вложенных средств, которые могут потребовать дополнительных ресурсов, руководству предстоит определить объем ресурсов, выделяемых для выполнения этой рекомендации.

101. Значение ревизии по вопросам ИТ обусловлено тем, что она оценивает системы общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР), защиту и сохранность данных, ключевых процессов, систем оперативного контроля и управления информацией. Сугубо технические и часто выполняемые внешними консультантами, ревизии ИТ составляют в среднем лишь 7% внутренних ревизий, запланированных в 2015 году.

102. В свете общей тенденции мощная вторая «линия обороны» в секторе ИТ также, вероятно, отсутствует в масштабах всей системы. Внешние ревизоры не могут посвящать большую часть своих планов ревизий изучению мер контроля в сфере ИТ помимо тех, которые касаются финансовой отчетности. В свете значения ИТ в системах управления в организациях системы Организации Объединен-

ных Наций текущий уровень ревизии по вопросам ИТ силами подразделений внутренней ревизии, по мнению инспекторов, должен быть выше, чем в настоящее время.

Консультативные услуги

103. Консультативные услуги – неотъемлемая часть функций системы внутренней ревизии⁵⁶. Они служат средством использования опыта системы внутренней ревизии для предоставления консультаций в целях оказания помощи организациям в совершенствовании систем, практики и процессов. Они не связаны с проведением проверок, давая рекомендации необязывающего характера. Консультации в первую очередь должны предоставляться руководству и часто привлекаются в областях возникающего риска или раннего внедрения систем. Проведение ревизионных проверок и предоставление консультаций предполагает использование в определенном компромиссном сочетании ограниченных ресурсов, выделяемых для системы ревизии согласно плану работы по проведению внутренних ревизий, когда ревизионные проверки обусловлены главным образом явной или неявной готовностью руководящего органа к риску, а предоставление консультаций в большей мере обусловлено запросами руководства.

104. Инспекторы отметили растущий спрос со стороны руководства на консультативные услуги в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций. Например, в ВОИС, к службе внутренней ревизии все чаще обращаются за консультациями в связи с процессами изменений в организации. В 2015 году средняя доля консультативных услуг в планах мероприятий внутренней ревизии по всей Организации Объединенных Наций составила около 6%, примерно столько же, что и в государственных учреждениях стран и в государственном секторе в целом⁵⁷. Однако консультативные услуги предоставляет лишь половина рассмотренных служб внутренней ревизии. Стремясь увеличить предоставление консультативных услуг, ВПП привлекает для этого старшего сотрудника, а также, на контрактной основе, экспертов со стороны. Хотя такой подход может оказаться эффективным в самых больших службах внутренней ревизии, менее крупным службам перенять такой опыт может быть сложнее.

105. Как показывают ответы на вопросник ОИГ, в системе Организации Объединенных Наций службы внутренней ревизии занимаются главным образом ревизионными проверками. В настоящее время это, возможно, наиболее целесообразно. Однако по мере повышения в организациях системы Организации Объединенных Наций степени зрелости второй «линии обороны» может появиться больше возможностей для того, чтобы системы внутренней ревизии выделяли ресурсы для проведения результативной работы в более стратегических областях, например, путем увеличения числа консультаций наряду с проведением проверок ре-

⁵⁶ См. ИВР, определение внутренней ревизии.

⁵⁷ В 2015 году 16 служб внутренней ревизии – участников Совещания представителей служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (СПСВР ООН) участвовали в проведенном ИВР сопоставительном анализе глобальных информационных сетей аудита (ГИСУ). Сопоставительный анализ показал, что в этих учреждениях «мероприятия по консультированию» составляют в среднем 6% мероприятий согласно планам ревизий по сравнению с 7% в системе государственного управления и 8% в государственном секторе. Это значительно ниже доли консультативных услуг, предоставляемых, например, национальными органами внутренней ревизии в системе государственного управления Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (примерно 50% в год) и Канады (примерно 20%), а также во Всемирном банке (приблизительно 30%). Примечательно также и то, что только половина служб внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций сообщили о предоставлении ими каких-либо консультативных услуг; с другой стороны, в последние три года (2013–2015 годы) эта доля постоянно растет.

зультативности и проверок использования ИТ. Такой переход потребует уяснения различий в подходах разных заинтересованных групп.

106. По мере возрастания роли консультационных услуг в работе службы внутренней ревизии как стратегического партнера руководства необходимо тщательно организовывать ее работу для устранения любых потенциальных или реально возникающих конфликтов интересов, в частности обеспечить разделение обязанностей по предоставлению консультаций и проведению ревизий; последнее может быть более сложным для небольших служб внутренней ревизии.

Эффективное использование технологии в работе ревизоров

107. Использование основанных на ИТ методов ревизии позволяет привлекать в процессе внутренней ревизии возможности аналитики данных и дистанционные методы ревизии. Аналитика данных дает возможность использования в процессе внутренней ревизии новых технологий и автоматизации рутинных проверок соблюдения правил организации, в частности по мере роста степени зрелости систем ОУР в организациях системы Организации Объединенных Наций. Ее потенциал может расти по экспоненте и, как считается, обеспечивает высокую эффективность затрат по сравнению с традиционными подходами. Аналитика данных позволяет проводить рутинные проверки относительно легко и может задействовать весь массив данных, а не только небольшие выборки операций, которые проверяются вручную.

108. Только восемь служб внутренней ревизии сообщили о регулярном использовании аналитики данных для составления заключений ревизоров. Хорошая практика, в частности, имеется в ВОЗ, где были разработаны процедуры вывода данных, используемые в ее регулярно выполняемых проверках страновых операций, а также в ЮНЕСКО, где разработаны компьютеризированные процедуры выявления ошибок в данных, используемые в ее работе по проведению ревизий. Реализация аналитики данных затрудняется необходимостью значительных вложений в программное обеспечение и программирование, а также привлечения аудиторов, имеющих опыт реального использования передовой информационной практики при проведении ими ревизий. **Имеются возможности экономии ресурсов для совместного использования программ автоматизированных ревизий, особенно для проверки стандартных элементов управления в ходе ревизий соблюдения правил организаций в масштабах системы Организации Объединенных Наций. Совместное использование программ и опыта различных служб внутренней ревизии не только экономит время при внедрении передовых технологий аналитики данных, но и будет способствовать повышению качества всей системы.**

109. Методы дистанционного аудита обычно используются для проведения из штаб-квартиры ревизий операций низкого риска или небольших отделений или ревизий в ситуациях, когда проблемы, связанные с безопасностью, расходами, транспортом или доступом исключают возможность проведения сотрудниками службы внутренней ревизии проверки на месте. Например, с начала конфликта БАПОР использует удаленный аудит для ревизии своей деятельности в Сирийской Арабской Республике. Помимо необходимости его использования по соображениям безопасности, удаленный аудит оказывается наиболее эффективным при проведении проверок деятельности с высоким удельным весом компьютеризированных операций. Хотя он не рассматривается в качестве замены ревизии на месте, удаленный аудит может также использоваться как инструмент расширения охвата ревизиями более широкого спектра видов деятельности. В своих ответах на вопросник ОИГ 12 служб внутренней ревизии сообщили, что они временно используют методы дистанционной ревизии для решения части задач своего плана ревизий.

110. По результатам обследований ОИГ заинтересованные стороны, включая старших руководителей и членов комитетов по надзору, давали менее позитивную оценку степени использования передовых технологий и новаторских методов в практике внутренней ревизии. Методы ревизии на основе ИТ – это область, в которой уровень инноваций можно повысить. Хотя заинтересованные стороны в рамках всей системы могут считать технологии ревизии с использованием ИТ менее важными, необходимо обеспечить сохранность данных и информации Организации Объединенных Наций и точную обработку финансовых операций.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы их службы внутренней ревизии имели адекватные финансовые и кадровые ресурсы для более широкого внедрения методов ревизии с привлечением информационных технологий (ИТ), а также для использования при необходимости передовых методов аналитики данных и удаленного аудита с целью эффективного использования технологии для обеспечения более экономичного и полного охвата ревизий.

Оценка заинтересованными сторонами значения разных видов внутренней ревизии

111. Оценки значения различных видов функций ревизии разными группами акторов различаются сравнительно мало. В целом, как представляется, высок уровень близости оценок участников процессов внутренней ревизии в отношении видов ревизий и фактической доли различных выполненных заданий.

112. Для ограждения своей независимости руководители служб внутренней ревизии/надзора должны иметь возможность самим ставить задачи по проведению ревизии, включая выбор определенной пропорции между ревизионными проверками, консультированием и другими задачами. В этой связи, как представляется, имеется та сложность, что старшее руководство и руководящие органы имеют разные мнения о том, какие задачи наиболее важны, когда исполнительные главы больше заинтересованы в проверках соблюдения правил организации, а руководящим органам уделяют больше внимания проверкам результативности. Ввиду ограниченности ресурсов внутренняя ревизия не всегда сможет полностью соответствовать обоим ожиданиям и найти правильный баланс между взаимоисключающими приоритетами различных заинтересованных сторон. Эта проблема будет всегда стоять перед службами внутренней ревизии.

113. По мере роста степени зрелости внутренней ревизии как профессии и ее перехода от роли «полиции» к роли пользующегося доверием консультанта будут эволюционировать и задачи, решаемые системой внутренней ревизии. Эта эволюция службы внутренней ревизии и степень, в которой заинтересованные стороны удовлетворены ею, выходит за рамки ежегодного плана работы, составленного с учетом рисков, и требует долгосрочной стратегии внутренней ревизии.

С. Адекватность ресурсов

114. Службам внутренней ревизии требуется адекватный бюджет, в котором необходимые ресурсы выделяются для проверок в областях с высоким риском согласно плану внутренних ревизий и для привлечения и удержания специалистов – сотрудников внутренней ревизии и консультантов. Наличие необходимого бюджета также является ключевым фактором независимости внутренней ревизии. В соответствии со стандартами ИБР (2012 года) руководителям службы внутренней ревизии/надзора необходимо обеспечить выделение надлежащих, достаточных и

эффективно используемых ресурсов для выполнения утвержденного плана внутренней ревизии⁵⁸.

115. В масштабах системы Организации Объединенных Наций имеются примеры определенных вложений во внутреннюю ревизию в плане выделенных для нее бюджетных и кадровых ресурсов. Как показывают ответы на вопросник ОИГ, бюджеты внутренних ревизий составляют 0,25% (средневзвешенная) общего бюджета 22 рассмотренных организаций системы Организации Объединенных Наций. На сотрудников внутренней ревизии в тех же организациях приходилось 0,51% (средневзвешенная) общего числа сотрудников (подробнее см. приложение V).

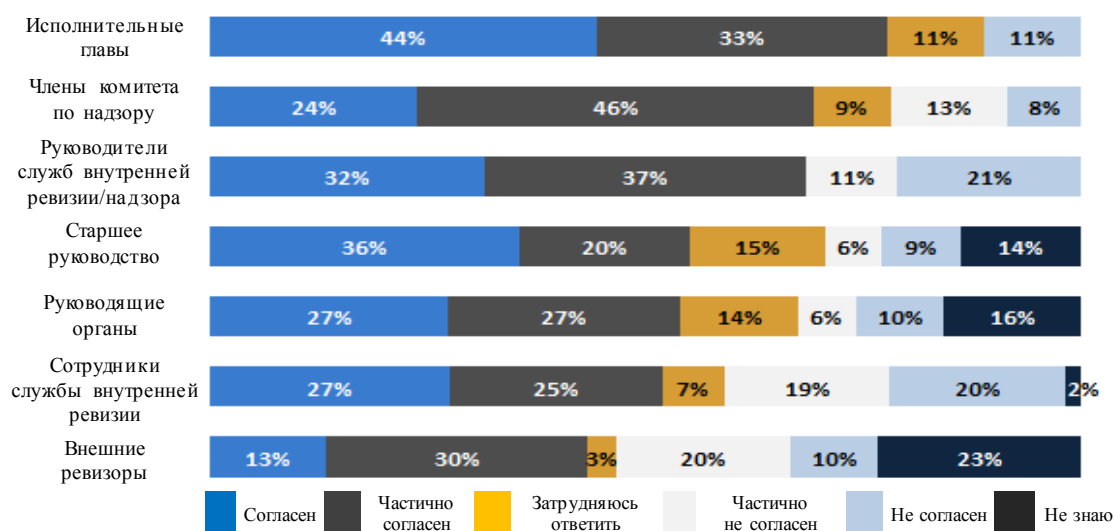
116. Большинство служб внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций финансируются за счет регулярных бюджетов. Однако здесь есть несколько вариантов. Например, УСВН финансируется главным образом за счет долевых взносов (регулярный бюджет и бюджет операций по поддержанию мира), а ЮНОПС является самофинансируемой организацией. Другие, например ПРООН, БАПОР, МОТ и ЮНЕСКО, в той или иной степени используют внебюджетное финансирование.

117. В обследованиях ОИГ заинтересованным сторонам было предложено отметить, считают ли они, что система внутренней ревизии надлежащим образом обеспечивается кадровыми и финансовыми ресурсами для выполнения ею своей работы; все группы выразили оговорки по этому поводу. Что характерно, только примерно в четверти ответов членов комитетов по надзору и руководящих органов была дана удовлетворительная оценка объема ресурсов, выделенных для внутренней ревизии. Чуть более трети старших руководителей ответили, что выделяемых ресурсов достаточно. Объем ресурсов считали достаточным менее половины исполнительных глав, отвечающих за утверждение бюджетов внутренней ревизии (подробнее см. диаграмму 4 ниже).

Диаграмма 4

Оценка достаточности ресурсов внутренней ревизии

Доля заинтересованных сторон, согласных с тем, что внутренняя ревизия надлежащим образом обеспечена ресурсами (кадровыми и финансовыми)



Источник: Обследования ОИГ 2015 года.

⁵⁸ Стандарт ИБР 2030 – Управление ресурсами.

118. В идеале решения о выделении ресурсов для внутренней ревизии должны определяться требованиями составленного на основе рисков плана ревизий, в частности необходимостью охвата областей высокого риска и установления циклов ревизии ключевых подразделений (отделений на местах, подразделений и т.п.) совокупности ревизий. Например, многие службы внутренней ревизии установили циклы ревизий, которые охватывают каждое отделение на местах по меньшей мере каждые пять–семь лет. Важно, чтобы службы внутренней ревизии были полностью прозрачными в отношении сочетания затрат и охватом циклами ревизий, чтобы соответствующие решения о распределении ресурсов могли приниматься исходя из готовности организации к риску.

119. Проблема, возникающая из-за недофинансирования внутренней ревизии, заключается в том, что может оказаться невозможным охватить важные области риска, и ресурсы, а не риски, могут стать главным фактором, определяющим план работы по внутренней ревизии. Нынешние условия трудностей с финансированием в системе Организации Объединенных Наций становятся в этой ситуации одним из главных факторов. В финансовой ситуации нулевого роста любые дополнительные средства для внутренней ревизии должны быть взяты из другого бюджета. Однако важно учитывать последствия изменений внебюджетного финансирования, которое может стать не связанным с регулярным финансированием, от которого обычно зависит внутренняя ревизия. При привлечении новых источников проектного финансирования часть его следует резервировать, по мере необходимости, для служб внутренней ревизии.

120. Нехватка ресурсов будет ограничивать возможности службы внутренней ревизии по охвату всех основных рисков в ее составленном на основе рисков плане и может повлиять на ее способность быть полностью независимой. Хотя области риска определяет служба внутренней ревизии на основе ее процесса планирования ревизий, ответственность за обеспечение достаточного финансирования для ревизии в областях повышенного риска несут исполнительные главы. Насколько возможно, следует ограждать службы внутренней ревизии от существенных сокращений финансирования и устанавливать приоритетный характер увеличения финансирования при наличии ресурсов. Рекомендации комитета по надзору могли бы быть чрезвычайно полезными для определения оптимального уровня финансирования службы внутренней ревизии, при котором будут уравновешены эффективность и достаточный охват ключевых областей риска.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по рекомендации их комитетов по надзору следует выделять адекватные финансовые и кадровые ресурсы для служб внутренней ревизии для обеспечения необходимого охвата областей повышенного риска и соблюдения установленных циклов ревизии, определенных руководителями служб внутренней ревизии/надзора в ходе планирования ревизий на основе рисков.

D. Координация с внешними ревизорами

121. В системе Организации Объединенных Наций основная роль внешних ревизоров заключается в проверке финансовой отчетности организаций. Они также выполняют ревизии соблюдения правил организации и результативности в соответствии со стандартами Международной организации высших ревизионных учреждений (ИНТОСАИ) и другими международными стандартами ревизии, а также финансовыми положениями и правилами соответствующих организаций.

122. Стандарты ИБР (2012 года) требуют от подразделений внутренней ревизии обмена информацией и координации деятельности с внешними ревизорами для обеспечения надлежащего охвата и сведения к минимуму дублирования усилий⁵⁹. Внешние аудиторы руководствуются своими собственными стандартами, которые требуют оценки ими работы подразделений внутренней ревизии для определения того, в какой степени они могут опираться на работу внутренней ревизии для изменения характера или сроков или сокращения объема ревизионных проверок, которые в противном случае они должны будут выполнять сами⁶⁰.

123. Хотя намерение наладить координацию имеется, внешние аудиторы не считают внутреннюю ревизию полностью независимой от руководства и, как следствие, они должны быть уверены в объективности, компетентности и профессионализме службы внутренней ревизии, прежде чем они смогут опираться на результаты работы по внутренней ревизии. Поэтому внешние ревизоры часто составляют свои планы независимо от подразделений внутренней ревизии. Некоторые руководители служб внутренней ревизии/надзора в ходе бесед сообщили, что часто координация стала результатом адаптации службой внутренней ревизии своих планов, призванной исключить дублирование работы внешнего ревизора, поскольку некоторые внешние ревизоры строго придерживаются раз утвержденного плана.

124. Несмотря на эти проблемы, по данным обследований, проведенных ОИГ, исполнительные главы, руководители служб внутренней ревизии/надзора и внешние ревизоры обычно считают, что общий уровень координации между внутренними и внешними ревизорами не вызывает нареканий. Еще один показатель четкой координации – высокая доля внутренних и внешних аудиторов, которые полагаются на работу друг друга (см. диаграмму 5 ниже).

⁵⁹ См. стандарт ИБР 2050 – Координация.

⁶⁰ См. International Auditing and Assurance Standards Board, «International Standard on Auditing (ISA) 610 – Using the work of internal auditors», 2013, p. 6.

Диаграмма 5

Практика координации между внутренней и внешней ревизией

Источник: Обследования ОИГ 2015 года.

125. В докладе JIU/REP/2006/2 ОИГ рекомендовала создать на общесистемном уровне эффективный механизм координации и сотрудничества между внутренними и внешними ревизионными органами⁶¹. Хотя сохраняются отдельные проблемы, судя по ответам на вопросник ОИГ, координация и сотрудничество между органами внутренней и внешней ревизии в целом получают положительную оценку. Сотрудники, с которыми были проведены беседы при подготовке доклада, в существенной мере отнесли такой прогресс на счет инициатив и налаживания отношений между руководителями подразделений внутренней ревизии/надзора и внешними ревизорами.

V. Качество, профессионализм и эффективность

126. Внутренняя ревизия — хорошо зарекомендовавшая себя профессиональная функция в системе Организации Объединенных Наций. Согласно ответам на вопросник ОИГ, все 22 охваченные обследованием службы внутренней ревизии в Организации Объединенных Наций приняли Международные стандарты профессиональной деятельности ИВР и «Международные профессиональные стандарты практики внутренней ревизии» и большинство из них также придерживаются в своей деятельности стандартов ИВР, о чем можно судить по прохождению внешней оценки обеспечения качества (см. ниже).

⁶¹ См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 17.

127. ИБР считает, что преимущества внутренней ревизии основываются на трех основных элементах, обеспечиваемых для организации функцией внутренней ревизии, а именно достоверности, объективности и глубоком анализе⁶².

128. Для того чтобы оценить качество, профессионализм и эффективность по этим параметрам, ОИГ рассмотрела три области: i) процессы оценки качества и улучшения работы, налаженные для обеспечения качества и соблюдения профессиональных стандартов; ii) процессы, которые обеспечивают объективность на основе привлечения профессионального и компетентного персонала; и iii) мнения заинтересованных сторон относительно аналитического потенциала, надежности и эффективности служб внутренней ревизии в Организации Объединенных Наций.

А. Программы обеспечения и повышения качества

129. Программы гарантии и повышения качества – обязательный элемент практики профессиональной внутренней ревизии. Программы обеспечения и повышения качества состоят из двух частей: официальная внешняя оценка качества независимым экспертом и внутренняя самооценка для постоянного контроля и повышения результативности. Вместе эти составляющие позволяют как вести текущую формальную проверку соответствия стандартам ИБР, так и оценивать эффективность и действенность функции внутренней ревизии.

Внешние оценки качества

130. Стандарты ИБР (2012 года) требуют, чтобы по меньшей мере раз в пять лет квалифицированным независимым специалистом (или группой специалистов) проводилась внешняя оценка качества⁶³. Такая оценка призвана дать заключение о соответствии работы по проведению ревизионных проверок и консультированию стандартам и таким образом предоставить заинтересованным сторонам важную для подотчетности информацию об уровне профессионализма службы внутренней ревизии. Оценки качества также служат ценным средством сопоставительного анализа работы службы и обмена передовым опытом⁶⁴. Как в JIU/REP/2006/2, так и в JIU/REP/2010/5 содержатся рекомендации в этом отношении⁶⁵.

131. Согласно ответам на вопросник ОИГ, результаты оценки общего качества в целом высоки во всех участвующих организациях, хотя и есть возможности для улучшений.

132. Профессиональные стандарты должны быть официально приняты и, согласно требованиям ИБР, закреплены в положении о внутренней ревизии организации, когда, утверждая положение, исполнительный глава и руководящий орган подтверждают свое обязательство соблюдать правила профессиональной внутренней ревизии⁶⁶.

133. На сегодняшний день 18 из 22 служб внутренней ревизии (82%) прошли минимум одну внешнюю оценку качества, при этом большинство из них получили положительную оценку. Службы, которые не получили положительной оценки,

⁶² См. ИБР, «Supplemental guidance: Value proposition of internal auditing and the internal audit capability model», March 2012, p. 4.

⁶³ См. стандарт ИБР 1312 – Внешние оценки.

⁶⁴ См. ИБР, «Practice Advisory 1312-1: External assessments», Practice Advisories under IPPF, January 2009, para. 2.

⁶⁵ См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 13; а также JIU/REP/2010/5, рекомендация 10.

⁶⁶ См. стандарт ИБР 1000 – Цели, полномочия и ответственность.

составили планы действий по исправлению недостатков. По мнению инспекторов, прохождение внешней оценки качества, для которой необходимым условием является принятие стандартов ИВР, служит важным свидетельством результативности и должно быть достигнуто всеми службами внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций.

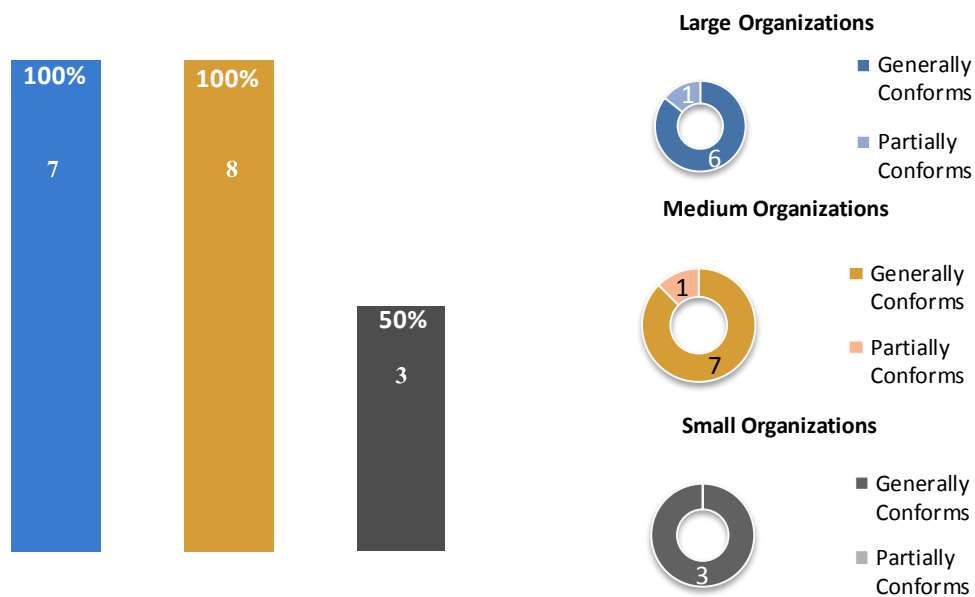
134. Относительно небольшое число внешних проверок результативности службы внутренней ревизии проводится в небольших организациях. Судя по ответам на вопросник, оценки качества проведены только в трех из шести служб внутренней ревизии в небольших организациях. Службам, в которых еще не проведено внешней оценки качества, рекомендуется консультироваться со службами, в которых такие оценки уже проведены, и изучать уроки их опыта. Организации с меньшим бюджетом, возможно, решат рассмотреть возможность проведения, при содействии ИВР, менее затратных мероприятий, таких как самооценка с независимой проверкой, которые позволяют уменьшить объем внешних ресурсов, необходимых для проведения оценки⁶⁷.

135. В то время как размеры организаций⁶⁸, по-видимому, служат фактором, определяющим, проводит ли организация внешнюю оценку, они не влияют на результативность, поскольку одна организация средних размеров и одна крупная организация не прошли оценки. Хотя прохождение внешней оценки качества, как представляется, связано с большими сложностями для некоторых служб внутренней ревизии с определенными характеристиками, включая, возможно, обширное присутствие на местах и большое число сотрудников на местах, ее прохождение не является невозможным и даже должно быть целью для всех служб внутренней ревизии (подробнее см. диаграмму 6).

⁶⁷ См. IIARF, *Quality Assessment Manual for the Internal Audit Activity*, 2013, chap. 3 on self-assessment with independent validation.

⁶⁸ В приложении V приводится подробная информация о бюджете и кадрах рассмотренных служб внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций.

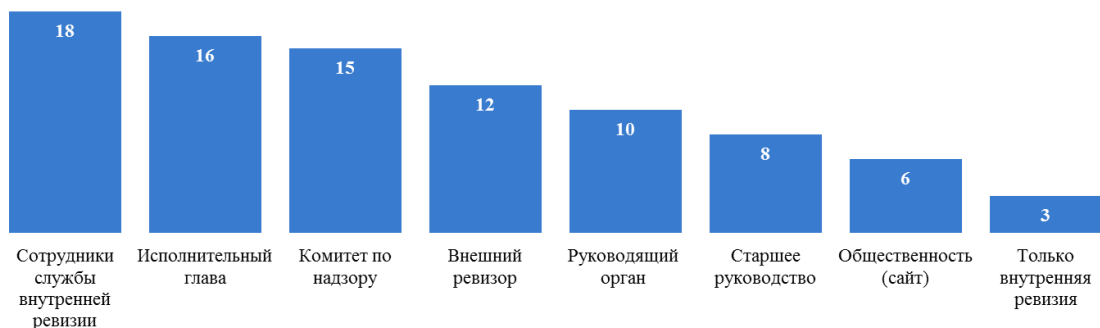
Диаграмма 6
Число и результаты оценок качества



Источник: Вопросник ОИГ 2015 года.

136. Согласно стандартам ИВР (2012 года), результаты внешних оценок необходимо доводить до сведения исполнительного главы и руководящего органа⁶⁹. Хотя эти результаты передаются исполнительным главам в подавляющем большинстве случаев (89%), они реже передаются руководящим органам (56%) (см. диаграмму 7).

Диаграмма 7
Представление результатов оценок качества заинтересованным сторонам
(18 служб внутренней ревизии, в которых были проведены внешние оценки качества)



Источник: Вопросник ОИГ 2015 года.

⁶⁹ См. стандарт ИВР 1320 – Ответность по программе гарантий качества и улучшения работы.

137. Как отмечалось в главе III настоящего доклада, руководящие органы пользуются результатами работы служб внутренней ревизии и играют важную роль в контроле над ними. Таким образом, информацию о результативности внутренней ревизии, в частности результаты оценки внешнего качества, необходимо доводить до сведения руководящих органов.

138. Кроме того, еще более широкое распространение этих результатов может быть важным источником уверенности государств – членов организаций системы Организации Объединенных Наций и доноров в том, что в них имеется реально функционирующая служба внутренней ревизии, действующая в соответствии с профессиональными стандартами. В этой связи может оказаться целесообразным, чтобы службы внутренней ревизии, которые прошли оценку качества, опубликовали информацию об этом на веб-сайте или в своем ежегодном докладе, подтвердив этим свой профессионализм и соблюдение ими правил организации. Было бы также желательно, в надлежащих случаях, чтобы они указывали в своих докладах, что внутренние ревизии были проведены в соответствии с профессиональными стандартами⁷⁰.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы руководители их служб внутренней ревизии/надзора продолжали организовывать внешние оценки качества своей работы по внутренней ревизии в соответствии со стандартами Института внутренних ревизоров (ИВР) по меньшей мере раз в пять лет или чаще, если не была получена оценка «в целом соответствует», и следует представлять их результаты руководящим органам и, при необходимости, публиковать их в отчетности. Тем службам внутренней ревизии, которые еще не получили оценки соответствия, следует обеспечить получение такой оценки к декабрю 2018 года.

Внутренние гарантии качества и контроль результативности

139. Механизмы текущего контроля помогают руководителям служб внутренней ревизии/надзора, исполнительному руководству, комитетам по надзору и руководящим органам на регулярной основе оценивать эффективность внутренней ревизии. С этой целью стандарты ИВР (2012 года) требуют введения программы постоянного контроля внутреннего качества управления, мониторинга и совершенствования⁷¹. Такая программа включает в себя ряд элементов, включая периодический анализ внутренних оценок, анкетирование клиентов и опросы для оценки удовлетворенности, постоянные оценки качества проводимых ревизионных проверок и регулярный мониторинг ключевых параметров результативности.

140. Как отмечалось выше, хотя в большинстве служб внутренней ревизии в Организации Объединенных Наций завершено проведение официальной внешней оценки качества, только шесть из них (27%) сообщили, что они проводят регулярные официальные внутренние оценки качества. Такие периодические оценки кон-

⁷⁰ См. стандарт ИВР 1321 – Использование формулировки «соответствует *Международным стандартам профессиональной практики внутренней ревизии*», а также стандарт ИВР 2430 – Использование формулировки «проведено в соответствии с *Международными стандартами профессиональной практики внутренней ревизии*».

⁷¹ См. стандарт ИВР 1300 – Программа обеспечения качества и улучшения работы; а также стандарт 1310 – Требования программы обеспечения качества и улучшения работы.

кретно предусмотрены стандартами ИБР (2012 года) и, как правило, проводятся до внешних оценок качества или между ними для обеспечения соответствия или дальнейшего соответствия службы внутренней ревизии этим стандартами. Оценки служат средством корректировки направленности работы и исправления недостатков, которые могут повлиять на результат внешней оценки.

141. Другое важное средство оценки эффективности – обращение к заинтересованным сторонам внутренней ревизии с просьбой высказать свое мнение. В ответах на вопросник ОИГ лишь 39% служб внутренней ревизии сообщили, что они использовали обследования удовлетворенности клиентов в качестве показателя эффективности внутренней ревизии, и лишь 17% этих служб используют личные беседы для оценки степени удовлетворенности клиентов.

142. Все службы внутренней ревизии сообщили, что они установили ключевые показатели внутренней ревизии. Инспекторы отметили большое разнообразие числа и видов используемых показателей (см. таблицу 1 ниже).

Таблица 1
Основные показатели результативности
(22 служб внутренней ревизии)

<i>Основные показатели результативности</i>	<i>Используемые службами внутренней ревизии</i>	<i>Используемые службами внутренней ревизии (%)</i>
Своевременность отчетов о ревизии	14	64
Подготовка отчетов согласно плану ревизий	14	64
Доля выполненных рекомендаций	13	59
Обследования удовлетворенности клиентов	9	41
Доля принятых рекомендаций	8	36
Бюджет времени/затрат на отчет о ревизии	6	27
Сроки набора на должности и доля вакансий	5	23
Обучение и повышение квалификации сотрудников	5	23
Отчеты о непрерывном улучшении или качестве	3	14
Принятие плана и необходимый охват	3	14
Информированность и осведомленность о функции ВР	3	14

Источник: Вопросник ОИГ 2015 и анализ годовых отчетов.

143. Хотя некоторые службы внутренней ревизии сообщили об использовании сбалансированного комплекса основных показателей, призванного дать им возможность эффективно управлять их результативностью, в целом показатели, используемые службами внутренней ревизии, представляются ограниченными и не дающими целостного представления об этой системе. Инспекторы отметили, что 8 из 22 служб внутренней ревизии не сообщили о наличии показателей своевременности отчетов о ревизии и выполнения согласованного плана ревизий, хотя

они представляют собой главные задачи внутренней ревизии. Менее четверти служб внутренней ревизии использовали показатели, касающиеся подготовки и повышения квалификации персонала или определения мнений относительно качества отчетов ревизоров. Наконец, только девять служб (41%) сообщали о результатах своей программы оценки и повышения качества своим исполнительным главам и комитетам по надзору.

144. Был отмечен ряд полезных наработок, касающихся основных показателей, в частности в случаях, когда стратегии внутренней ревизии и организационные цели были увязаны/контролировались с помощью параметров результативности. Например, одна организация, которая стремилась увеличить число проводимых проверок результативности, поставила ту цель, чтобы 30% плановых ревизий были посвящены результативности. Другая организация, которая обращала особое внимание на бюджетные ограничения, ввела показатель 30-процентной доли рекомендаций внутренних ревизоров, предусматривающих меры по сокращению расходов.

145. Другая полезная наработка – использование Модели возможностей внутренней ревизии ИБР⁷², признанного и востребованного инструмента оценки результативности. На сегодняшний день шесть служб внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций (27%) использовали эту модель для оценки общей результативности.

146. Процесс внутренней оценки качества имеет важное значение по ряду причин. Во-первых, он расширяет возможности службы внутренней ревизии по повышению своей результативности и эффективности; во-вторых, он повышает авторитет служб внутренней ревизии, которые должны восприниматься как застрельщики управления, нацеленного на результат. Если служба внутренней ревизии не располагает эффективным инструментарием оценки, она может не иметь авторитета, необходимого для консультирования и оценки своих клиентов в вопросах результативности; наконец, одним из ключевых элементов программы повышения качества внутренней ревизии является создаваемая ими возможность получения мнений заинтересованных сторон, включая руководство, исполнительного главу и комитет по надзору, для оценки восприятия этой функции и возможности повышения ее отдачи.

147. Руководителям служб внутренней ревизии/надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует создать программы оценки качества как инструмента обеспечения непрерывного совершенствования внутренней ревизии и получения внешней сертификации качества. Такие программы должны включать периодические внутренние оценки, обследования клиентов и основные показатели эффективности, результаты которых должны периодически представляться на рассмотрение исполнительным главам и комитетам по надзору.

В. Объективные и компетентные сотрудники

148. Сотрудники внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций должны быть в состоянии сохранять беспристрастность, избегать конфликтов интересов и обладать необходимым уровнем профессиональных знаний для выполнения своих обязанностей. Необходимо обеспечить надлежащий гендерный баланс для отражения разнообразия точек зрения.

⁷² См. IARF, «Internal audit capability model (IA-CM) for the public sector», 2009 (см. также сноску 46).

Объективность

149. Внутренние ревизоры должны быть объективными при выполнении ими своей работы⁷³. Это требует непредвзятости, способности выполнять задания, не жертвуя качеством, и недопущения какого-либо реального или предполагаемого конфликта интересов. Меры по повышению объективности включают профессиональную подготовку, обеспечение того, чтобы внутренние ревизоры не проводили проверок в областях, в которых они ранее имели оперативные обязанности, и участие в программах раскрытия финансовой информации организации, требующих подтверждения и ежегодного удостоверения соблюдения кодекса этики ИВР⁷⁴.

150. 18 из 22 рассмотренных служб ревизии имеют правила, касающиеся внутреннего конфликта интересов, которые ограничивают возможности работы внутренних ревизоров в областях, в которых они недавно выполняли оперативные функции. Такая политика имеет важное значение, например, когда сотрудники, которые ранее работали в оперативных или управленческих подразделениях, прикомандировываются к службам внутренней ревизии, а также для предотвращения возможного мошенничества⁷⁵. Однако, судя по ответам на вопросник ОИГ, только 10 из 22 служб внутренней ревизии ввели порядок, согласно которому сотрудники должны на ежегодной основе давать подписку о соблюдении кодекса поведения ИВР и/или организации⁷⁶. Он может быть встроен в существующий процесс, например ежегодной служебной аттестации или ежегодной подачи финансовой декларации. Такое ежегодное подтверждение должно будет указывать на ответственность сотрудников и соблюдение ими кодекса этики ИВР или организации и представлять собой их заявление, что они не имеют каких-либо реальных или предполагаемых конфликтов интересов. **Наличие правил предотвращения у внутренних ревизоров конфликтов интересов, подкрепляемое ежегодным подписанием заявления о соблюдении кодекса этики ИВР, является хорошей практикой, которую следует перенять всем службам внутренней ревизии системы Организации Объединенных Наций.**

151. Наконец, по данным обследований ОИГ, среди сотрудников внутренней ревизии и руководства существует консенсус относительно профессионализма, компетентности и объективности персонала внутренней ревизии.

Гендерный баланс в штате подразделений внутренней ревизии

152. Достижение гендерного баланса в кадровой области – цель всех организаций системы Организации Объединенных Наций⁷⁷. Инспекторы отметили, что

⁷³ См. стандарт ИВР 1100 – Независимость и объективность. Объективность определяется как «непредвзятое психическое отношение, которое позволяет внутренним ревизорам выполнять обязанности таким образом, чтобы они верили в результат своей работы, не поступаясь качеством».

⁷⁴ ПА, «Code of Ethics», January 2009. В кодексе установлены принципы и ожидания, регулирующие поведение отдельных лиц и организаций при проведении внутренней ревизии.

⁷⁵ Ср. также JIU/REP/2016/4 о предотвращении мошенничества, выявлении и реагировании в организациях системы Организации Объединенных Наций, глава VII, раздел H, и др.

⁷⁶ Организации, которые требуют ежегодной дачи сотрудниками подписки об отсутствии конфликта интересов и соблюдении кодекса поведения/этики – ВПС, ЮНЕСКО, Секретариат ООН, ВОЗ, ЮНЭЙДС, МАГАТЭ, ЮНИСЕФ, ВПП, ЮНИДО и ЮНФПА. Она представляет собой письменное подтверждение, которое способствует соблюдению персоналом кодекса поведения и правил предотвращения конфликта интересов, будучи направлена на защиту организации от недобросовестного влияния и на утверждение этического поведения.

⁷⁷ См. Устав Организации Объединенных Наций, статья 8.

женщинами были лишь 3 из 18 (17%) руководителей служб внутренней ревизии/надзора⁷⁸. При этом женщины составляют в среднем 40% сотрудников служб внутренней ревизии.

153. Недостаточная представленность женщин на руководящих должностях вызывает обеспокоенность, поскольку она может создать гендерный перекос в работе подразделений внутренней ревизии. Отчасти проблема связана с тем, что низкая представленность женщин на более высоких уровнях отражает тенденции среди контингента сотрудников в целом. Еще одна задача состоит в том, что в системе Организации Объединенных Наций гендерный баланс достигается в рамках всего штата сотрудников организаций, а не по каждой категории должностей.

154. Устранение гендерного дисбаланса требует тщательного контроля и отчетности в отношении основных показателей результативности внутренней ревизии, что выходит за рамки стандартного контроля гендерного баланса на организационном уровне. Дополнительные меры могут включать адресные мероприятия по повышению квалификации для перспективных сотрудников-женщин, а также тщательный анализ требуемой квалификации и процесса отбора новых сотрудников с целью устранения любых потенциальных гендерных диспропорций.

155. С учетом нынешнего гендерного дисбаланса исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует уделять должное внимание гендерному балансу при назначении руководителей служб внутренней ревизии/надзора и, кроме того, руководителям служб внутренней ревизии/надзора следует помнить о необходимости обеспечения надлежащего гендерного баланса и содействия профессиональному росту на всех уровнях в службах внутренней ревизии.

Компетентность

156. Стандарты ИВР (2012 года) требуют, чтобы внутренние ревизоры и службы внутренней ревизии обладали индивидуальными и коллективными знаниями, навыками и профессиональными качествами для выполнения своих индивидуальных и коллективных обязанностей⁷⁹. Этот профессиональный уровень обычно демонстрирует наличие сотрудников, обладающих соответствующим опытом и подтвержденной профессиональной квалификацией. Для того чтобы обеспечить соответствие служб внутренней ревизии требованиям основной деятельности организаций, необходимо постоянно обеспечивать компетентность персонала при подборе новых сотрудников и подготовке имеющегося персонала.

157. В докладе JIU/REP/2010/5 рекомендовалось, чтобы сотрудники подбирались без управленческого и административного вмешательства для обеспечения справедливости и прозрачности и повышения эффективности и независимости функции внутренней ревизии (рекомендация 4). Хотя большинство организаций сообщили о выполнении этой рекомендации⁸⁰, в некоторых организациях только исполнительный глава выносит окончательные кадровые решения, как правило, на основе окончательного списка отобранных кандидатов. Это неоптимально и может отрицательно сказаться на возможности привлечения руководителями

⁷⁸ В 22 рассмотренных службах внутренней ревизии системы Организации Объединенных Наций имеется 18 руководителей службы внутренней ревизии/надзора, что объясняется практикой привлечения сторонних услуг в ЮНЭЙДС, структуре «ООН-женщины» и ВПС и особым случаем УВКБ. Подробнее см. приложение I.

⁷⁹ См. стандарт ИВР 1200 – Квалификация и необходимый профессиональный уровень.

⁸⁰ Согласно ответам в веб-системе отслеживания ОИГ, показатель выполнения этой рекомендации составляет 94%.

служб внутренней ревизии/надзора наиболее квалифицированных сотрудников, обладающих необходимой профессиональной квалификацией и опытом.

158. В докладе ОИГ 2010 года было также рекомендовано, чтобы с учетом передовой практики руководители служб внутренней ревизии/надзора обеспечили наличие у вновь набранных сотрудников ревизии опыта в области ревизии или иного соответствующего опыта, а также профессионального диплома в области аудита или бухгалтерского учета как на начальном уровне, так и более высоком профессиональном уровне. Материалы, собранные при подготовке настоящего доклада, показали, что имеются возможности для улучшений. Получение профессиональных дипломов должно развиваться с учетом меняющихся потребностей и технического прогресса, что необходимо признать.

159. Для руководителя внутренней ревизии/надзора важный показатель его профессионального уровня и серьезного отношения к профессии – получение им диплома или дипломов специалиста по внутренней ревизии⁸¹. Однако это требование касается лишь 42% руководителей служб внутренней ревизии/надзора в системе Организации Объединенных Наций. Значение также имеют другие дипломы специалистов, таких как дипломированный бухгалтер, сертифицированный практикующий бухгалтер, эксперт-бухгалтер и дипломированный специалист по расследованию мошенничества. По поводу персонала внутренней ревизии инспекторы в целом придерживаются мнения, что большинство сотрудников – специалистов по внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций должны иметь профессиональную квалификацию в области внутренней ревизии или бухгалтерского учета; кроме них должны иметься сотрудники, владеющие спецификой практической деятельности организации. Как следует из ответов на вопросник ОИГ, в 16 из 22 рассмотренных служб внутренней ревизии по меньшей мере 50% сотрудников имели профессиональный диплом специалиста по внутренней ревизии (см. диаграмму 8).

160. Относительно низкая доля специалистов, имеющих дипломы о специальном образовании, может объясняться, в частности, недостаточностью бюджетов профессиональной подготовки, прошлыми и нынешними критериями подбора кадров, а также факторами, имеющими внешний характер по отношению к организации, такими как тенденции на рынке труда для специалистов по внутренней ревизии.

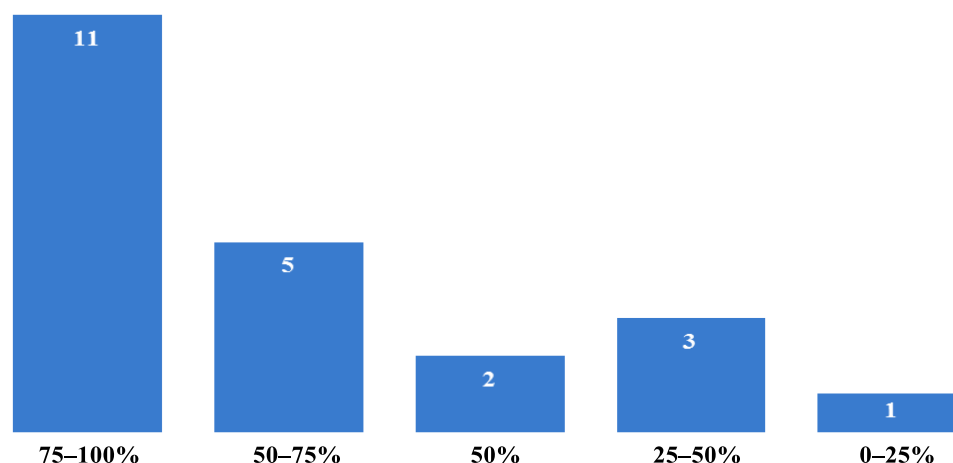
⁸¹ Основное свидетельство о профессиональной квалификации ИВР – «сертифицированный внутренний ревизор» (СВР). ИВР также предлагает другие профессиональные категории дипломированных специалистов по управлению рисками, аудиту государственного сектора и аудиту информационных технологий.

Диаграмма 8

Квалификация сотрудников по внутренней ревизии

Какой процент нынешних сотрудников категории специалистов имеют диплом специалиста по внутренней ревизии?⁸²

(Число служб внутренней ревизии из в общей сложности 22)



Источник: Обследование ОИГ 2015 года.

161. Там, где имеются несоответствия между необходимым уровнем и фактическим уровнем людских ресурсов, сотрудники могут быть дополнены консультантами для обеспечения надлежащего уровня профессиональных знаний ревизионных групп. В своих ответах на вопросник ОИГ 75% служб внутренней ревизии указали на необходимость привлечения консультантов для выполнения ими своих планов внутренних ревизий. Консультанты, как правило, составляют менее четверти всех сотрудников служб внутренней ревизии. Это демонстрирует и усиливает ключевую роль имеющихся в организации профессиональных специалистов для большинства служб внутренней ревизии.

Стратегические кадровые планы

162. Для того чтобы руководить привлечением и обучением кадров, руководителям служб внутренней ревизии/надзора необходимо определить, какие знания, навыки и профессиональная компетенция необходимы для выполнения мандата службы. Этот процесс должен включать анализ пробелов, который выделял бы любые важные области знаний, которые могут отсутствовать в коллективе службы внутренней ревизии, а также стратегию кадрового управления для исправления ситуации. Как следует из ответов на вопросник ОИГ, только четыре службы внутренней ревизии (18%) имеют такой стратегический кадровый план.

163. Согласно ответам на вопросник ОИГ, в среднем примерно три четверти сотрудников по внутренней ревизии – внутренние ревизоры общего профиля, что было также подтверждено в ходе проведенных бесед. Некоторые из более крупных организаций (например, ВОЗ, ПРООН и ВПП) сообщили, что в штате их

⁸² Сертифицированный внутренний ревизор (СВР), сертифицированный аудитор информационных систем (САИС), сертифицированный профессиональный аудитор государственных учреждений (СПАГ), дипломированный специалист по обеспечению управления рисками (ДСУР), дипломированный специалист по контролю самооценки (ДСКС), специалист по руководству внутренней ревизией (СРВР), сертифицированный аудитор финансовых услуг (САФУ).

служб внутренней ревизии имеются дознаватели по делам о мошенничестве⁸³, а во многих организациях деятельность по расследованию сочетается с внутренней ревизией в общих рамках надзора, что обеспечивает возможность привлечения специалистов соответствующего профиля. Аудиторы ИТ в среднем составляют лишь 7% числа сотрудников по внутренней ревизии в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. В обследованиях ОИГ руководители служб внутренней ревизии/надзора сообщили, что в будущем им больше всего будут необходимы специалисты по аудиту ИТ и менеджменту рисков и специалисты по бизнес-процессам. В целом лишь 56% руководителей служб внутренней ревизии/надзора были удовлетворены квалификацией, которую их сотрудники имеют для решения задач своих служб внутренней ревизии.

164. Мнения заинтересованных сторон, собранные в ходе опросов и бесед, показывают, что многие службы внутренней ревизии воспринимаются как группы специалистов с примерно одинаковым набором навыков и опыта, а не как коллектив специалистов разнообразного профиля и квалификации. В некоторых ответах на вопросы обследования ОИГ отмечалось отсутствие сотрудников, обладающих навыками в области управления людскими ресурсами, управления проектами, информационных технологий и в других областях, которые имеют жизненно важное значение для деятельности клиентов.

165. Одно из чаще всего упоминавшихся преимуществ внутренней ревизии для организации, особенно в сопоставлении с внешней ревизией, – степень понимания сотрудниками работы организации, которое позволяет им глубже вникать в бизнес-процессы организации. Однако во многих случаях понимание бизнес-процессов может быть повышено. В ходе бесед старшие руководители часто жаловались на отсутствие понимания со стороны внутренних ревизоров специфики и контекста деятельности организации.

166. В этой связи отмечались некоторые полезные наработки ряда служб внутренней ревизии, которые специально привлекают некоторых сотрудников из оперативных подразделений, в том числе на местах, чтобы передать эти знания группе сотрудников, в то время как другие привлекают временно прикомандированных сотрудников для участия в конкретных ревизиях⁸⁴. Работая под постоянным контролем профессиональных специалистов по внутренней ревизии, что обеспечивает качество полученных результатов, временные сотрудники имеют возможность приносить полезные практические знания в работу ревизионных групп. Хотя важно иметь ядро опытных специалистов по внутренней ревизии для получения максимального результата работы в интересах клиентов, службам внутренней ревизии следует также стремиться усилить свою основную группу дополнительными специалистами, располагающими опытом в других областях, на основе оценки самых высоких рисков, которые стоят перед их клиентами. Вместе с тем важно строго сохранять независимость и объективность службы внутренней ревизии, включая оценку соблюдения этих требований проверяемым и руководящим органом, когда прикомандирование составляет часть стратегического кадрового плана.

167. Штатное расписание является неотъемлемым элементом долгосрочного плана стратегической внутренней ревизии. **Руководителям служб внутренней ревизии/надзора рекомендуется, учитывая размеры подразделения, имеющиеся ресурсы, условия работы и необходимые процедуры, разработать стратегический план укомплектования штата и обновления персонала.**

⁸³ О роли внутренней ревизии в выявлении мошенничества и контроле см. JIU/REP/2016/4, глава VII, раздел H.

⁸⁴ Ср. также JIU/REP/2016/2 о планировании обновления кадров в организациях системы Организации Объединенных Наций.

В плане должны определяться знания, навыки и профессиональные качества, необходимые для результативного выполнения мандата внутренней ревизии, стратегии и ежегодного плана работы. Он также должен включать цель профессиональной сертификации уже работающих сотрудников и уровень требуемой подтвержденной дипломом квалификации новых сотрудников, а также необходимость специальных ресурсов и знания соответствующих основных процессов организации.

Повышение профессионального уровня

168. В соответствии со стандартами ИВР (2012 года) внутренние аудиторы должны расширять свои знания, навыки и компетенции на основе непрерывного повышения профессионального уровня. Профессиональный уровень внутреннего ревизора демонстрирует получение профессиональных дипломов внутреннего ревизора, таких как дипломы сертифицированного внутреннего ревизора и дипломы других специальностей, предлагаемых ИВР и другими профессиональными организациями⁸⁵. После получения диплома внутреннего ревизора внутренние ревизоры должны минимум 40 часов в год заниматься профессиональной деятельностью. Хотя этот уровень подготовки необходим только для поддержания аккредитации, он обеспечивает хороший начальный уровень для всех профессиональных сотрудников по внутренней ревизии.

169. Среди 22 рассмотренных служб внутренней ревизии имеются большие несоответствия в плане ресурсов, выделяемых для обучения персонала: 59% служб внутренней ревизии сообщили, что их текущие бюджеты профессиональной подготовки являются достаточными, в то время как другие не имеют средств для профессиональной подготовки. Это говорит о том, что нехватка финансовых ресурсов, выделяемых для профессиональной подготовки, может быть основной причиной пробелов в подготовке в некоторых организациях. С другой стороны, ПРООН и «ООН-женщины» (которая перепоручает эти функции ПРООН), имеют возможность установить бюджет в размере до 2 500 долл. США на сотрудника для профессиональной подготовки по утвержденной программе.

170. По данным обследований ОИГ, чуть менее 40% сотрудников по внутренней ревизии считали, что ресурсы, выделяемые для профессиональной подготовки, с точки зрения финансирования и времени, являются достаточными для получения и поддержания необходимой профессиональной квалификации. Анализ обследований также показал, что значительное число руководителей служб внутренней ревизии/надзора не были удовлетворены способностью их нынешних сотрудников решать меняющиеся задачи их служб внутренней ревизии, что позволяет предположить, что имеется дефицит сотрудников необходимой квалификации, который не восполняется текущей подготовкой.

171. Решение меняющихся задач службы внутренней ревизии по обеспечению необходимой компетентности сотрудников – постоянная задача. В этой связи в ходе бесед одним из основных моментов часто называлась нехватка финансовых средств для повышения квалификации имеющихся сотрудников.

172. Помимо других целей, включая сохранение объективности и независимости, схемы ротации персонала, мобильность или горизонтальные перемещения и прикомандирование сотрудников могут иметь значительные преимущества с точки зрения повышения квалификации имеющегося персонала, если они увязыва-

⁸⁵ См. стандарт ИВР 1230 – Непрерывное повышение профессионального уровня; а также стандарт 1210 – Уровень квалификации, толкование, пункт 1. Список других дипломов специалиста по внутренней ревизии см. в сноске 82.

ются с учебными программами. Например, более крупные службы внутренней ревизии, например в ФАО, имеют системы ротации персонала, направленные на повышение квалификации сотрудников. Как положительный побочный эффект наличие системы ротации в службе внутренней ревизии также может быть важным аргументом для исключения функции внутренней ревизии из общеорганизационных систем ротации, например недавно введенной в Секретариате Организации Объединенных Наций.

173. Признавая, что имеются финансовые проблемы, мешающие выделять необходимые ресурсы для профессиональной подготовки, ряд организаций предложили альтернативные пути достижения своих целей обучения при ограниченных затратах. Эти полезные наработки включают проведение учебных мероприятий совместно с другими службами внутренней ревизии; использование Совещания представителей служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (СПСВР ООН)⁸⁶ как возможности повышения профессионального уровня, в частности для небольших организаций, для которых участие одного–двух сотрудников в работе совещания может оказать большое влияние на общую профессиональную подготовку персонала; участие в вебинарах, не требующих больших затрат. Другая полезная практика – определять приоритеты профессиональной подготовки общеорганизационного уровня и организовывать групповое обучение, исходя из общих потребностей службы, что позволяет уменьшить необходимость затратных индивидуальных учебных мероприятий.

174. Одобрения заслуживает практика крупных организаций, которые предлагают менее крупным организациям принять участие в проводимых ими учебных программах. Помимо ее экономической эффективности, она будет способствовать взаимообогащению, межучрежденческому взаимодействию и обмену знаниями. Поэтому инспекторы рекомендуют использовать такую практику.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить надлежащее финансирование повышения профессиональной квалификации в соответствии с просьбой руководителей служб внутренней ревизии/надзора, включая покрытие расходов на поддержание профессиональной сертификации, с основными показателями, установленными для контроля за достижением целей подготовки и сертификации для сотрудников по внутренней ревизии.

С. Эффективность и авторитет внутренней ревизии

175. Эффективность внутренней ревизии в конечном счете определяется решением ею задач организации. Для того чтобы внутренняя ревизия имела наибольшую эффективность, ее необходимо увязывать со стратегией организации и ожиданиями исполнительного главы, старшего руководства и руководящего органа. Инспекторы изучили оценки ключевых заинтересованных сторон внутренней ре-

⁸⁶ СПСВР ООН является форумом для содействия развитию практики и обмену опытом в вопросах, связанных с внутренней ревизией и надзором в Организации Объединенных Наций. СПСВР ООН является частью Совещания представителей служб внутренней ревизии (СПСВР) организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений и других связанных межправительственных организаций.

визии в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, чтобы ознакомиться с их мнениями относительно реальной отдачи внутренней ревизии. Все группы респондентов показали высокий уровень согласия со следующим утверждением: «Внутренняя ревизия успешно стала важнейшим элементом структуры подотчетности в организации» (см. приложение VI).

176. Более половины исполнительных глав и руководящих органов согласились с тем, что руководитель службы внутренней ревизии/надзора играет важную роль в организации и оказывает ценную помощь руководящему органу в выполнении тем своих обязанностей.

177. В свете результатов обследований ОИГ представляется, что в целом внутренняя ревизия предоставляет исполнительным главам независимую гарантию и полезные и объективные рекомендации. Это важное достижение служб внутренней ревизии во всей системе Организации Объединенных Наций. Однако другие заинтересованные стороны, большей частью руководящие органы и старшее руководство, показали более низкий уровень удовлетворенности внутренней ревизией. По мнению инспекторов, это может означать, что внутренней ревизии следует активизировать свои усилия по охвату и более стратегическому взаимодействию с этими двумя ключевыми заинтересованными сторонами, чтобы лучше решать задачи, которые те ставят.

VI. Отчетность о результатах и последующая деятельность

178. Для того чтобы эффективно выполнять свои задачи, службы внутренней ревизии должны постоянно сообщать о результатах своей работы. Представление результатов включает распространение выводов и рекомендаций среди заинтересованных сторон в интересах обеспечения прозрачности и подотчетности и в конечном счете повышения эффективности процессов управления в организации⁸⁷; оно также включает контроль за выполнением рекомендаций ревизоров.

A. Отчеты и рекомендации внутренней ревизии

Отчеты внутренних ревизоров

179. Отчеты внутренних ревизоров служат ключевым элементом организационного обучения и совершенствования. Они регулярно доводятся до сведения исполнительного главы и старшего руководителя, ответственного за подразделение, в котором проводилась ревизия. Для того чтобы эти отчеты давали отдачу, они должны содержать четкий основанный на фактах анализ и давать практические рекомендации по внесению изменений.

180. Во всех организациях оценки заинтересованных сторон в отношении ясности отчетности и полезности рекомендаций ревизоров были неоднозначными. Как следует из ответов на вопросы обследований ОИГ, в целом лишь около половины членов комитетов по ревизии или надзору, старших руководителей и внешних ревизоров согласилась со следующим утверждением: «Отчеты о внутренней ревизии являются ясными и имеют высокое качество». Старшие руководители, в частности, отметили необходимость функции внутренней ревизии для тщательного составления своих отчетов и рекомендаций и обеспечения того, чтобы рекомендации были четко выражены и способствовали достижимым и реальным улучшениям. Исполнительные главы, с другой стороны, дали более позитивные оценки: с

⁸⁷ См. ИБР, «Leading practice: Transparency of the internal audit report in the public sector», December 2012.

этим утверждением согласились две трети из них. Хотя считается, что в целом отчетность о результатах внутренней ревизии улучшилась в организациях, которые перешли к преданию гласности отчетов о внутренней ревизии, эти результаты свидетельствуют о возможности улучшений⁸⁸.

Рекомендации по внутренней ревизии

181. Мнения, выраженные респондентами в рамках обследования ОИГ в отношении полезности рекомендаций внутренних ревизий, показали значительные различия между заинтересованными сторонами. Например, 89% исполнительных глав были согласны с тем, что рекомендации внутренних ревизоров были «глубокими, беспристрастными и конструктивными». Однако только 29% старших руководителей, которым были адресованы рекомендации, согласились с тем же утверждением (подробнее см. приложение VI).

182. В нынешних условиях финансовых ограничений со стороны высшего руководства отмечается возросшее желание получать рекомендации, в которых учитываются соображения отдачи вложенных средств и необходимости повышения эффективности в системе Организации Объединенных Наций; наиболее ценные рекомендации ревизоров учитывают нынешние реалии финансирования. Вместе с тем, хотя эта позиция допустима, она должна быть взвешена внутренними ревизорами, которые выносят свои рекомендации на основе не только своей профессиональной оценки, но и предполагаемых рисков для организации. В конечном счете именно руководство решает, следует ли ограничить или принять риски в свете целей организации и бюджетных ограничений.

183. Передовой опыт, отмеченный в некоторых службах внутренней ревизии, в частности, в Международном валютном фонде (МВФ), Всемирном банке, ЮНИСЕФ и ФАО, – тесное сотрудничество с руководством для выполнения совместно разработанных планов действий, призванных заменить традиционные рекомендации ревизоров. Это повышает вероятность того, что результаты ревизии будут приняты. Однако опрошенные заинтересованные стороны полагают, что этот процесс должен тщательно регулироваться, чтобы сохранить независимость и способность внутренней ревизии представлять мнения, которые отличаются от мнений управления.

184. **Руководителям служб внутренней ревизии/надзора следует уделять особое внимание полезности рекомендаций ревизоров в качестве катализатора для положительных сдвигов в организации. Факторы отдачи на вложенные средства следует учитывать при разработке полезных рекомендаций внутренних ревизоров, хотя и не за счет тщательного рассмотрения риска, для обеспечения того, чтобы ожидаемые действия являлись достижимыми и результативными в плане уменьшении риска.**

Ежегодные доклады о внутренней ревизии

185. Хотя отдельные доклады о внутренней ревизии стали институционализированной практикой, большое значение имеют ежегодные или периодические доклады, которые могут суммировать и обобщать результаты различных аудиторских проверок. ОИГ ранее рекомендовал практику распространения общих результатов в форме ежегодного доклада руководителя внутренней ревизии/надзора для исполнительного главы и руководящего органа⁸⁹. В силу этой реко-

⁸⁸ Несмотря на то, что английский является рабочим языком в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, следует учитывать, что для многих сотрудников он не является родным языком.

⁸⁹ См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 11; а также JIU/REP/2010/5, рекомендация 8.

мендации, и не только ее, публикация ежегодного или периодического доклада стала стандартной практикой для всех 22 служб внутренней ревизии.

186. До опубликования докладов о внутренней ревизии в некоторых организациях Организации Объединенных Наций периодические доклады зачастую служили единственной формой представления службами внутренней ревизии докладов руководящим органам и внешними сторонам. Они остаются важнейшими документами отчетности, служа важной цели предоставления обобщенной информации о тенденциях и общих результатах, которой не имеется в отдельных докладах. В некоторых организациях периодические доклады являются единственным средством предания гласности информации о результатах внутренней ревизии.

187. Хотя характер, охват и практические соображения, касающиеся ежегодной отчетности, различаются между организациями системы Организации Объединенных Наций, Всемирный банк служит здесь примером надлежащей практики. Всемирный банк выпускает общедоступный годовой доклад, в котором содержится широкое тематическое обсуждение результатов внутренней ревизии и того, что они означают для организации⁹⁰. В этом докладе также содержится резюме целей и основных выводов каждой проведенной ревизии и каждой предоставленной консультации. Заинтересованные стороны в частности удовлетворены докладом, поскольку они считают, что его формат хорошо построен и он предоставляет тематические результаты и соответствующую информацию о ревизиях в сжатой и доступной форме.

188. В докладе JIU/REP/2010/5 ОИГ вынесла рекомендацию в отношении содержания таких ежегодных докладов: они должны относиться к осуществлению плана ревизий, основным рискам, ревизионному ранжированию проверяемых организаций, вопросам управления и контроля, основным выводам, рекомендациям и осуществлению предыдущих невыполненных рекомендаций, а также к любым вопросам, таким как независимость, ресурсы или другие факторы, которые оказывают негативное воздействие на эффективность аудиторской деятельности⁹¹.

189. Анализ ежегодных докладов о ревизии, проведенный в контексте настоящего обзора, показал, что подавляющее большинство докладов содержит по меньшей мере резюме каждой проведенной проверки или группы проверок по типам проверок и областей для улучшений. Хорошая практика в отношении информирования руководящего органа о реагировании управления, отмеченная в подавляющем большинстве годовых докладов, – включение информации об осуществлении рекомендаций предыдущих внутренних ревизий (подробнее см. раздел С ниже). Однако следует отметить, что, как правило, ежегодный доклад службы внутренней ревизии имеет ограничение по объему (в силу необходимости перевода на шесть языков для руководящего органа) и, возможно, также должен охватывать другие функции, такие как исследования и оценки, что еще больше ограничивает его содержание.

190. Инспекторы повторяют рекомендацию 8 в докладе JIU/REP/2010/5 о том, чтобы годовой отчет службы внутренней ревизии служил важным инструментом отчетности для руководящего органа. Годовые отчеты должны всесторонним образом затрагивать деятельность по внутренней ревизии, включая результаты проверок в плане внутренней ревизии; функцию независимости; достаточность ресурсов в сопоставлении с объемом плана ревизий, составленного с учетом рисков; а также меры, принимаемые руководством по предыдущим рекомендациям ревизоров.

⁹⁰ World Bank, *Internal audit vice presidency annual report 2015*, 23 December 2015.

⁹¹ JIU/REP/2010/5, рекомендация 8.

Общее заключение о риске, контроле и процессах управления

191. Подразделения внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций имеют исключительно благоприятные возможности для того, чтобы выработать общее представление о надзоре в организации. Профессиональные стандарты ревизии требуют координации деятельности внутренней ревизии и обмена информацией с другими внутренними и внешними поставщиками услуг ревизионной проверки⁹².

192. Предоставление общего заключения (или заключения макроуровня) о процессах регулирования риска, контроля и управления в организации требует агрегирования и интерпретации во временном разрезе результатов из нескольких источников⁹³. Это проще для организаций, которые имеют как зрелые службы внутренней ревизии, так и функции управленческого надзора (вторая «линия обороны»), где руководители служб внутренней ревизии/надзора имеют все возможности для анализа своих заключений и заключений других субъектов надзора, чтобы прийти к некоторым выводам высокого уровня обобщения на основе всей работы, проделанной органом надзора.

193. Представление такого общего заключения в ежегодном докладе о внутренней ревизии – масштабная цель и замечательная передовая практика, которая, однако, связана с важными предпосылками и соответствующими затратами, в частности в свете того, что руководству необходимо создать мощную вторую «линию обороны» (включая ОУР и подтверждение надежности процесса внутреннего контроля). Только три рассмотренные организации (ЮНИСЕФ, ВПП и ВМО) указали, что их подразделение внутренней ревизии должно представить такое общее заключение⁹⁴. Опрошенные ОИГ высказали мнение, что вторая «линия обороны», которая еще не стала достаточно зрелой, действительно испытывает серьезные трудности в плане предоставления общих заключений. Еще одна трудность для служб внутренней ревизии – сбор результатов выполнения других надзорных функций. Наконец, характеристики рисков и профиль деятельности организации также следует учитывать при определении необходимой глубины и охвата общего заключения.

194. Любопытно, что около 30% организаций указали, что их общий рабочий план призван дать всеобъемлющее общее заключение⁹⁵. Это замечательная основа, которая может означать, что руководители служб внутренней ревизии/надзора планируют представлять общее заключение в будущем. Как будут составляться такие заключения – ответ на этот вопрос потребует рассмотрения ряда параметров, особых для каждой организации, включая степень, в которой служба внутренней ревизии может полагаться на процессы управленческого надзора при составлении заключения; необходимый уровень надежности в свете характеристики рисков организации и требований к надежности, предъявляемых заинтересованными сторонами; степень, в которой система внутренней ревизии могут быть выделены достаточные ресурсы для достижения этой цели.

⁹² См. стандарт ИБР 2050 – Координация.

⁹³ ИБР, «Practice Guide: Formulating and expressing internal audit opinions», April 2009, sect. 3.2.

⁹⁴ После завершения сбора данных для этого обзора четыре другие организации приняли требование представления общего заключения: ПРООН, ЮНФПА, ЮНОПС и «ООН-женщины». Из семи организаций, в которых представляется общее заключение, пять представляют заключение, основанное на проделанной работе (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ЮНОПС и «ООН-женщины»). В 2016 году СПСВР ООН также готовило аналитическую записку по общеорганизационному заключению ревизоров.

⁹⁵ Это ИМО, ПРООН, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ВПП, МСЭ и ВМО.

195. Предоставление общего заключения по вопросам управления, риска и соблюдения правил организации⁹⁶ должно составлять конечную цель служб внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций. Общее заключение следует представлять в ежегодном докладе о внутренней ревизии и посвящать анализу ключевых тем, рисков и других актуальных вопросов надзора в хронологическом разрезе, используя в максимально возможной степени материалы других участников процесса обеспечения надежности надзора.

В. Прозрачность и подотчетность на основе предания гласности отчетов о внутренней ревизии

196. Организации системы Организации Объединенных Наций зависят в своей деятельности от взносов государств-членов; в результате они должны демонстрировать ответственное использование средств. Внутренняя ревизия служит в этой связи полезным инструментом.

197. В докладе JIU/REP/2006/2 ОИГ рекомендовала предоставлять руководящим органам по запросу отдельные отчеты о внутренней ревизии, а также отчеты инспекций и оценок⁹⁷. Инспекторы отмечают прогресс, достигнутый в этой области. Как показывают ответы на вопросник ОИГ, 14 из 22 (64%) рассмотренных служб внутренней ревизии представляют отдельные отчеты о внутренней ревизии своим руководящим органам. В ВОЗ и МСЭ, в частности, государства-члены имеют удаленный доступ к отчетам и не должны запрашивать эту информацию специально. МСЭ предоставляет государствам-членам как отчеты ревизоров, так и ответ руководства на замечания ревизоров, что позволяет им иметь полную информацию. Это похвальная практика. **Инспекторы настоятельно призывают организации, которые в настоящее время не предоставляют отдельных отчетов внутренних ревизоров своим руководящим органам, в срочном порядке ввести такой порядок.**

198. Так, из обследований и бесед, проведенных ОИГ, складывается мнение, что государства-члены все шире пользуются отчетами о внутренней ревизии, размещаемыми на внешних веб-сайтах. В настоящее время отчеты внутренних ревизоров на своих веб-сайтах размещают 11 служб внутренней ревизии (50%).

199. Инспекторы отметили некоторые трудности, связанные с опубликованием отдельных отчетов о внутренней ревизии. Традиционно они рассматриваются руководством как внутренние документы, предназначенные для устранения недочетов. Хотя, по мнению инспекторов, представление этих докладов руководящим органам служит необходимым элементом внутренней подотчетности, некоторые из опрошенных выразили озабоченность тем, что опубликование отчетов может создавать угрозу утраты своей полезности этими документами, содержащими откровенные и неприглаженные рекомендации и содействующими обсуждению и решению организационных проблем. По их мнению, тесные и доверительные отношения между службой внутренней ревизии и руководством могут быть неправильно истолкованы, оказавшись в центре внимания средств массовой информации.

200. Кроме того, некоторые старшие руководители организаций системы Организации Объединенных Наций указали, что они обычно не столь открыты и от-

⁹⁶ См. стандарт ИБР 2000 – Управление деятельностью по внутренней ревизии, толкование. Система внутренней ревизии дает отдачу, когда она «способствует эффективности и действенности управления, регулирования рисков и контроля процессов».

⁹⁷ JIU/REP/2006/2, рекомендация 11.

кровенны с внутренними ревизорами в случае предания гласности отчетов. Вполне вероятно, что многие старшие руководители, как правило, не считают полезным отражение институциональных недостатков в докладах о внутренней ревизии, которые будут опубликованы для всеобщего сведения.

201. Стандарты ИБР (2012 года) увязаны с моделью частного сектора, в которой отчеты о внутренней ревизии редко предаются гласности. Хотя стандарты допускают раскрытие отчетов о внутренней ревизии, оно зависит от соблюдения целого ряда особых соображений и условий⁹⁸, включая оценку риска, консультации со старшим руководством и/или юрисконсультом и контроль за распространением путем ограничения использования результатов.

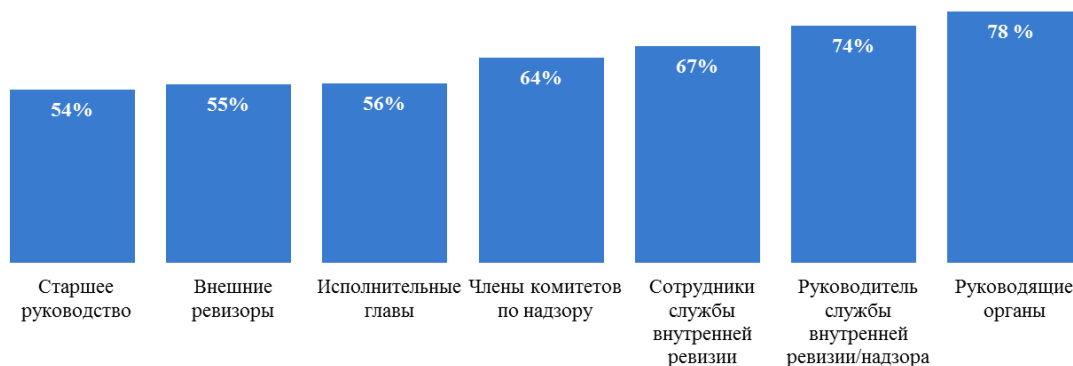
202. Одним из преимуществ предания гласности, которое было отмечено в ходе бесед, – повышение качества отчетности благодаря тому, что ревизоры составляют свои доклады в более удобочитаемом виде. Однако с этим также связаны издержки, вызванные необходимостью тщательного редактирования для обеспечения доступности для читательской аудитории. Некоторые организации используют услуги профессионального редактора для обеспечения неизменно высокого качества отчетов их ревизоров. Высокое качество отчетов о ревизии, предназначенных для опубликования, может оказаться недостижимым для небольших служб внутренней ревизии, которые не могут позволить себе такой услуги.

203. Представленные выше результаты бесед были подтверждены проведенными ОИГ обследованиями, в ходе которых лишь немногим более половины руководителей старшего звена высказались в пользу публикации отчетов о внутренней ревизии. Группы, высказавшиеся в пользу этого, – руководящие органы и руководители служб внутренней ревизии/надзора (см. диаграмму 9 ниже).

Диаграмма 9

Заинтересованные стороны, поддерживающие публикацию отчетов о ревизии

Поддерживаете ли вы публикацию всех отчетов внутренних ревизоров на общедоступной веб-странице организации (с изъятием конфиденциальной информации)?



Источник: Обследования ОИГ 2015 года.

⁹⁸ Стандарт ИБР 2440 – Распространения результатов, в частности 2440.A2.

204. В 2013 году рабочая группа СПСВР ООН изучила вопрос о предании гласности и подготовила документ для обсуждения, в котором содержится всесторонний анализ основных соображений⁹⁹. Эта работа включала опрос организаций Организации Объединенных Наций относительно их мотивов для предания гласности. По результатам этого опроса наиболее веские причины для предания гласности отчетов имели внешний характер, например желание достичь доверия внешних сторон, которые полагаются на внутреннюю ревизию, и большей прозрачности для основных внешних заинтересованных сторон, в частности государств-членов и доноров. Внутренние причины, такие как создание возможностей для обучения, считались менее важными, хотя и отмечалось, что предание гласности может способствовать совершенствованию внутренних процессов управления¹⁰⁰.

205. Для настоящего доклада была рассмотрена практика раскрытия информации некоторых правительств и международных организаций вне системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы отметили, что Всемирный банк не раскрывает отдельных отчетов о ревизии, но вместо этого на ежегодной основе публикует обзор, содержащий резюме и результаты отдельных ревизий.¹⁰¹ Европейская комиссия также не публикует отчетов о внутренней ревизии для всеобщего сведения¹⁰². Некоторые правительства имеют установившийся порядок размещения своих отчетов о внутренней ревизии на общедоступных веб-сайтах в интересах открытого и прозрачного государственного управления.

206. В конечном счете внутренняя ревизия должна служить целям заинтересованных сторон, основными из которых являются и руководящие органы. По этой причине отдельные отчеты о внутренней ревизии должны предоставляться по запросу руководящим органам. Замечательная практика – размещать эти доклады на сайтах внутренней интрасети или безопасных порталах. В целях прозрачности некоторые государства-члены могут предпочесть размещение отдельных отчетов о внутренней ревизии на общедоступном веб-сайте. Кроме того, ежегодные доклады о результатах внутренней ревизии следует предавать гласности, поскольку они могут содержать важные сжатые резюме и обсуждение тематических результатов, которые могут раскрываться для внешних заинтересованных сторон.

207. **Решение о предании гласности отдельных отчетов о внутренней ревизии должно приниматься руководящим органом каждой организации, принимая во внимание необходимость сохранения полезности отчетности внутренней ревизии в качестве инструмента совершенствования организации.**

C. Выполнение рекомендаций

208. Стандарты ИБР (2012 года) требуют периодического представления службой внутренней ревизии доклада о ходе осуществления планов действий, разработанных руководством в ответ на рекомендации ревизоров¹⁰³. Представление та-

⁹⁹ UN-RIAS Working Group, «Public disclosure», Discussion paper No 1, Principles for guidance note, September 2013.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ См., например, Всемирный банк, *Internal audit vice presidency annual report 2015*, 23 December 2015.

¹⁰² Беседа ОИГ с сотрудником Европейской комиссии, октябрь 2015 года, Брюссель. Однако следует отметить, что в соответствии с регламентацией № 1049/2001 Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета от 30 мая 2001 года о доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии такие отчеты могут быть доступны по специальному запросу для общественности в том виде, в котором в них опущены конфиденциальные сведения.

¹⁰³ См. стандарт ИБР 2500 – Контроль за принимаемыми мерами.

ких докладов получает поддержку на высшем уровне организаций в целях принятия действенных мер по устранению выявленных недостатков и предоставления информации о рисках, принятых руководством, когда то приняло решение не следовать рекомендациям внутренней ревизии.

209. Это важная тема, и в своих докладах JIU/REP/2006/2 и JIU/REP/2010/5 ОИГ уже указывала на необходимость усиления процедур, созданных для контроля за ходом выполнения рекомендаций внешнего и внутреннего надзора¹⁰⁴. Службы внутренней ревизии сообщили о хорошем прогрессе в этой области. В ответах на вопросник ОИГ все 22 службы внутренней ревизии сообщили, что имеется налаженный процесс выполнения рекомендаций, который требует от руководства сообщать о ходе выполнения рекомендаций внутренних ревизоров. Кроме того, во всех 22 организациях результаты мер по выполнению рекомендаций также проверяются службами внутренней ревизии и доводятся до сведения исполнительного главы.

210. Руководящим органам также интересно знать о том, в какой степени руководство следит за выполнением рекомендаций внутренних ревизоров и в целом получает эту информацию в виде ежегодного отчета о результатах внутренней ревизии. Значительное большинство ежегодных докладов, публикуемых службами внутренней ревизии, содержат эту информацию. Среди служб, которые готовят годовые отчеты, 84% составляют анализ сроков отставания с представлением ответов и 79% конкретно представляют доклады о больших задержках с выполнением рекомендаций, что следует отметить в качестве передового опыта.

211. Что касается контроля руководства за выполнением рекомендаций ревизии, то восемь служб внутренней ревизии (36%) имеют комитеты руководителей старшего звена, которые отвечают за рассмотрение состояния внутренней ревизии и других рекомендаций надзорных органов¹⁰⁵. Хорошая практика была отмечена в ВПП, где создана центральная группа по контролю за выполнением рекомендаций внутренней ревизии, внешней ревизии и ОИГ и представлению докладов об их выполнении. ПРООН ведет централизованную веб-базу данных, которая позволяет в режиме реального времени получать отчеты о состоянии выполнения внутренних и внешних рекомендаций, а также рекомендаций, вытекающие из проектов, осуществляемых на национальном уровне. В ЮНОПС контроль за выполнением рекомендаций осуществляется централизованно и такие сведения сообщаются руководству на ежемесячной основе.

212. В соответствии с ведущей практикой в организациях создается централизованное подразделение или механизм, которые координируют и представляют доклады о деятельности по выполнению всех рекомендаций надзорных органов, в том числе внешнего аудита, внутренней ревизии и ОИГ, и представляют аналитический обзор состояния выполнения рекомендаций руководящему органу. Другая хорошая практика, которая может использоваться организациями, — дополнение такого подразделения или механизма руководящими комитетами по регулярному контролю за выполнением всех рекомендаций надзорных органов. Для дальнейшего совершенствования контроля за выполнением рекомендаций, комитеты по ревизии/надзору могут также получить определенную роль в этом отношении, как далее говорится в главе VII.

¹⁰⁴ См. JIU/REP/2010/5, рекомендация 9; а также JIU/REP/2006/2, рекомендация 12.

¹⁰⁵ Следующие организации сообщили, что они имеют руководящий комитет по принятию и выполнению рекомендаций, вынесенных ревизорами: БАПОР, ВПС, Секретариат Организации Объединенных Наций, ВОЗ, УВКБ, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

213. Инспекторы повторяют рекомендацию 9 доклада 2010 года о том, чтобы последующие мероприятия по итогам внутренней ревизии и другие функции надзора были столь же строгими, что и проведение ревизий и отчетность. В то время как последующие процессы, как представляется, прочно вошли в практику служб внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций, эта хорошая практика может быть распространена на все рекомендации надзорных органов. Благодаря своей независимости руководители служб внутренней ревизии/надзора, имеющие ряд обязанностей по надзору, могут играть важную роль по оказанию содействия исполнительным главам в проверке выполнения рекомендаций во всех установленных для них областях надзора.

VII. Комитеты по надзору и система внутренней ревизии

214. В докладе JIU/REP/2006/2 ОИГ рекомендовала руководящим органам создать независимые внешние надзорные советы, или комитеты по надзору, которые представляли бы коллективные интересы руководящих органов в вопросах надзора¹⁰⁶. Инспекторы поддерживают эту рекомендацию и отмечают, что практика создания комитетов по надзору прочно утвердилась в системе Организации Объединенных Наций.

215. В докладе JIU/REP/2010/5 ОИГ дала следующее определение комитета по надзору: *«Независимый консультативный экспертный орган, учреждаемый в целях, в частности, проведения обзора процесса бухгалтерского учета и финансовой отчетности, системы внутреннего контроля, процессов оценки рисков и аудита, а также процесса контроля за соблюдением финансовых правил и положений и кодекса поведения. В этом качестве комитеты [по надзору] составляют часть структуры управления организации и являются предпосылкой добросовестного управления»*¹⁰⁷.

216. За истекшее десятилетие комитеты по надзору претерпели значительную эволюцию и достигли стадии зрелости. Во время работы над докладом ОИГ 2006 года преобладающей моделью была модель комитета по внутреннему надзору, выступающего в качестве инструмента управления. Сегодня большинство организаций реорганизовали свои комитеты по надзору во внешние независимые экспертные консультативные органы с гибридной подчиненностью как исполнительному главе, так и руководящему органу. В нескольких организациях сохраняются комитеты по надзору, входящие в состав их руководящих органов. Независимо от их структурной организации, комитеты по надзору должны быть прочно закреплены в архитектуре надзора системы Организации Объединенных Наций и играть

¹⁰⁶ JIU/REP/2006/2, рекомендация 1.

¹⁰⁷ Определение ОИГ, содержащееся в JIU/REP/2010/5, стр. 60. СПСВР определяет комитеты по надзору (ревизии) как независимые консультативные экспертные органы, основной целью которых является помощь руководящим органам и исполнительным главам в выполнении теми своих обязанностей по надзору и управлению, включая обеспечение эффективности внутреннего контроля, процессов управления и менеджмента рисков (см. СПСВР, «The audit committee in United Nations entities and multilateral institutions», Position statement from Representatives of Internal Audit Services of the United Nations entities and Multilateral Institutions (RIAS), 30 July 2009, p. 1); ИБР определяет комитеты по надзору (ревизии) как «комитеты организации государственного сектора уровня руководящего совета, в составе которых независимые члены по меньшей мере составляют большинство, отвечающее за надзор за управленческой практикой в основных областях управления» (см. ИБР, *Global Public Sector Insight: Independent Audit Committees in Public Sector Organizations*, June 2014, p. 4).

четко определенную роль в поддержку внутренней ревизии, чтобы оказывать максимальное содействие исполнительным главам и руководящим органам.

217. Комитеты по надзору в организациях системы Организации Объединенных Наций играют важную роль по оказанию содействия как исполнительным главам, так и руководящим органам в укреплении надзора и уяснении всей специфики сложных моментов и взаимосвязей между различными надзорными органами, в частности органами внешней ревизии и внутренней ревизии. В большинстве случаев уровень знаний, которые привносят члены комитета, в сочетании с их независимостью от руководства организаций, позволяет им служить незаменимым и авторитетным источником рекомендаций. Они предоставляют рекомендации по вопросам эффективности внутреннего контроля, учета рисков и управления, механизмов этики и финансовой отчетности. ИБР считает независимые надзорные комитеты обязательной частью управления в государственном секторе¹⁰⁸.

218. Что касается внутренней ревизии, то комитеты по надзору играют ключевую роль в системе Организации Объединенных Наций для обеспечения независимости и эффективности функции внутренней ревизии. Стандарты ИБР (2012 года) требуют определенных отношений функциональной подчиненности между руководящим советом и службой внутренней ревизии, которые могут быть неоправданными в контексте руководящих органов системы Организации Объединенных Наций. Комитеты по надзору были созданы для заполнения этого пробела и для предоставления независимых экспертных консультаций и рекомендаций организациям системы Организации Объединенных Наций, в частности по вопросам внутренней ревизии.

219. Совещание представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (СПСВР) способствует эффективному функционированию внутренней ревизии путем подготовки справочно-аналитического документа, в котором подробно излагаются рекомендации, касающиеся практики комитетов по надзору в специфическом контексте Организации Объединенных Наций и многосторонней системы, включая роль по укреплению контакта между поставщиками услуг надзора и руководством организациями¹⁰⁹.

220. В предыдущих докладах ОИГ дала руководящие указания, касающиеся комитетов по надзору, в том числе об их положении в структуре организации и необходимости поддержания открытых и доверительных отношений с ключевыми игроками, в частности органами внутренней и внешней ревизии. Эта же глава посвящена роли надзорных комитетов в поддержку функции внутренней ревизии (см. цели обзора в главе I, раздел В выше) и, естественно, конкретным элементам комитетов по надзору, которые затрагивают и повышают эффективность внутренней ревизии.

А. Руководство комитетами по надзору

Создание комитетов по надзору

221. На сегодняшний день 18 из 22 рассмотренных служб внутренней ревизии создали комитеты по надзору (подробнее см. приложение I). Каждая служба имеет

¹⁰⁸ См. ИБР, *Global Public Sector Insight: Policy Setting for Public Sector Auditing in Absence of Government Legislation*, October 2014, p. 13.

¹⁰⁹ СПСВР, «The audit committee in United Nations entities and multilateral institutions», Position statement from Representatives of Internal Audit Services of the United Nations entities and Multilateral Institutions (RIAS), 30 July 2009.

утвержденное положение, определяющее мандат, функции и сферу деятельности комитета¹¹⁰.

222. Комитеты по надзору имеются в четырех организациях: ЮНИДО, ИМО, ЮНЭЙДС и МАГАТЭ. В некоторых случаях связанные с этим расходы (проездные, устный и письменный перевод, кадровое обеспечение и др.) рассматриваются как запретительный фактор, исключающий создание такого комитета. Однако инспекторы считают, что преимущества комитета по надзору для организации будут перевешивать связанные с ним расходы. Есть несколько способов свести к минимуму такие расходы, включая уменьшение состава комитета и проведение совещаний с помощью видеоконференций. Совместительство членов комитета, работающих в комитетах сразу нескольких организаций, и таким образом совместная организация процессов набора и административных процессов, также может быть эффективной с точки зрения затрат стратегией для небольших организаций.

223. ЮНЭЙДС не имеет своего комитета по надзору, поскольку внутренняя ревизия для этой структуры обеспечивается ВОЗ, а ее ежегодный доклад о внутренней ревизии представляется Координационному совету программы ЮНЭЙДС, который выполняет функции комитета по надзору. В свою очередь «ООН-женщины» передала внутреннюю ревизию на внешний подряд, но имеет свой собственный комитет по надзору¹¹¹. Несмотря на то, что УВКБ входит в систему УСВН, оно имеет свой собственный комитет по надзору¹¹². Другие организации, использующие услуги УСВН, привлекают Независимый консультативный комитет по ревизии (НККР) Организации Объединенных Наций в качестве своего комитета по надзору.

224. В некоторых случаях комитеты по надзору могут создаваться как часть руководящего органа. Это дает некоторые преимущества, такие как сокращение расходов в результате использования присутствия делегатов на местах, и позволяет иметь прямой выход на руководящий орган. Однако существенное ограничение связано с тем, что члены комитета могут не иметь внешнего опыта и независимости, необходимых для предоставления рекомендаций по всему необходимому спектру, по сравнению с членами комитета по надзору, которые выбираются главным образом на основе их опыта в вопросах надзора. На эффективности комитета по надзору как части руководящего органа может также сказаться более сжатый график заседаний. Для того чтобы быть эффективными, комитет по надзору должен на регулярной основе взаимодействовать с ключевыми организационными подразделениями, и периодичность таких контактов может быть чаще запланированных заседаний руководящего органа.

225. По мнению инспекторов, поддерживающих предыдущие рекомендации ОИГ¹¹³, организациям, которые не имеют независимого комитета по надзору¹¹⁴, следует провести тщательный анализ с целью создания такого комитета в соответствии с передовым опытом.

¹¹⁰ В некоторых случаях положение о комитете по надзору именуется «кругом ведения» или аналогичным образом. В настоящем докладе используется термин «положение».

¹¹¹ «ООН-женщины» передала функцию внутренней ревизии на внешний подряд ПРООН.

¹¹² Свой собственный консультативный комитет по надзору, Независимый консультативный комитет по ревизии и надзору (НКРН), имеет УВКБ, как и Объединенный пенсионный фонд Организации Объединенных Наций, для которого услуги ревизии также предоставляются УСВН.

¹¹³ См., например, JIU/REP/2006/2, рекомендация 1.

¹¹⁴ Некоторые организационные подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций также не охватываются НККР.

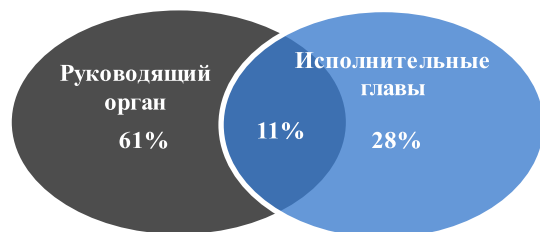
Роль руководящего органа

226. Комитеты по надзору призваны оказывать поддержку исполнительным главам и руководящим органам и, как уже отмечалось ранее, играют особую роль в области внутреннего надзора. В докладе JIU/REP/2010/5 ОИГ рекомендовала, чтобы руководящие органы играли роль а) в утверждении положения о комитете по надзору, б) отборе членов комитета по надзору и с) в рассмотрении ежегодного доклада о деятельности комитета по надзору¹¹⁵. Хотя роль руководителя в этой системе взаимоотношений обычно четко определена, инспекторы отмечают, что в значительном числе организаций степень участия руководящего органа в решении вопросов надзора, касающихся комитета по надзору, можно повысить.

227. Учитывая важность положения в определении мандата, функций и подотчетности комитета по надзору, в 2010 году ОИГ рекомендовала пересматривать положение о комитете по ревизии/надзору каждые три года и представлять любые изменения руководящему органу на утверждение¹¹⁶. С 2010 года в этом отношении достигнут прогресс: в настоящее время 72% руководящих органов (см. диаграмму 10) играют определенную роль в утверждении положений о комитетах по надзору. Тем не менее несколько организаций системы Организации Объединенных Наций, например ЮНФПА и ПРООН, в свете их нынешней практики по-прежнему считают, что утверждение положения о комитете по надзору лучше оставить прерогативой исполнительного главы.

Диаграмма 10

Ответственность за утверждение положения о комитете по надзору



Источник: Вопросник ОИГ 2015 года.

228. После того, как комитет по надзору создан как элемент архитектуры надзора организации, хорошая практика – отразить его роль и мандат в правилах и положениях организации. Они могли бы включать, в частности, обязанности в отношении внутренней ревизии. ИБР рекомендует, чтобы комитеты по надзору имели признанный официальный мандат¹¹⁷.

229. Инспекторы повторяют рекомендацию 16, содержащуюся в докладе JIU/REP/2010/5, чтобы положения о комитетах по надзору утверждались руководящими органами, а их мандаты надлежащим образом отражались в правилах и положениях организации.

¹¹⁵ См. JIU/REP/2010/5, рекомендации 16–18.

¹¹⁶ JIU/REP/2010/5, рекомендация 16.

¹¹⁷ ИБР: *Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance*, 2nd edition, January 2012, p. 24.

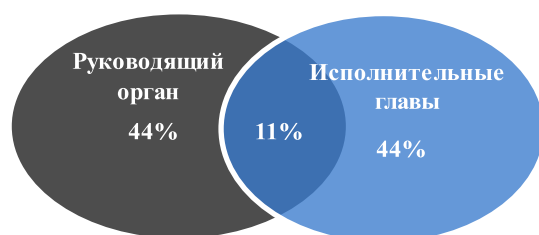
Отбор и утверждение членов комитета по надзору

230. В докладе JIU/REP/2010/5 ОИГ рекомендовала, чтобы назначение членов комитетов по надзору производилось руководящими органами¹¹⁸. С учетом необходимости сбалансированного и квалифицированного членского состава комитета рассмотрение кандидатур и их отбор для включения в краткий список обычно производится исполнительным главой организации. У руководителя подразделения внутренней ревизии/надзора могут быть запрошены профессиональные консультации по вопросам внутренней ревизии и общей поддержки процесса. Что касается заполнения вакансий, то в процессе отбора могут участвовать уже назначенные члены комитета. В некоторых случаях руководящий орган также может выдвигать кандидатов в состав членов комитета по надзору.

231. В вопроснике ОИГ организациям было предложено сообщить о своей практике назначения членов комитета. Только 44% охваченных обзором организаций выполнили рекомендации об утверждении руководящим органом назначаемых членов комитета по надзору. Это контрастирует с более высокой долей руководящих органов, участвующих в утверждении положения о комитете по надзору (см. диаграмму 11 ниже).

Диаграмма 11

Ответственность за утверждение назначения членов комитета по надзору



Источник: Вопросник ОИГ 2015 года.

232. В ходе бесед в организациях, где отбор и назначение членов комитета по надзору производится главным образом руководящими органами, собеседники ОИГ отметили, что этот процесс стал политизированным и не обязательно выбираются лучшие кандидаты. Отбор членов в целом менее политизирован тогда, когда члены комитета избираются исполнительным главой при содействии руководителя службы внутренней ревизии.

233. По мнению инспекторов, процессом отбора членов комитета по надзору должен руководить исполнительный глава, представляющий доклад и рекомендации руководящему органу. Для того чтобы оградить независимость членов комитета по надзору, и в соответствии с предыдущими рекомендациями ОИГ¹¹⁹ важно, чтобы руководящий орган играл определенную роль в утверждении окончательного выбора.

Обучение и взаимодействие для комитетов по надзору

234. Для того чтобы они давали максимальную отдачу для системы внутренней ревизии, членам комитета по надзору необходимо иметь полное представление о своем мандате и об организациях системы Организации Объединенных Наций,

¹¹⁸ JIU/REP/2010/5, рекомендация 17.

¹¹⁹ См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 1; а также JIU/REP/2010/5, рекомендация 17.

для которых они работают. Полезная практика достижения этой цели – ознакомительные занятия и вводный курс подготовки для новых членов, а также предоставление возможностей взаимодействия для обмена информацией между комитетами.

235. Обеспечение возможностей формального обучения членов комитета по надзору и взаимодействия между ними повысит их отдачу для организаций системы Организации Объединенных Наций. Опрошенные члены комитетов по надзору указали, что сеть взаимодействия между ними могла бы стать крайне полезным способом повысить возможную отдачу комитетов. Такое сетевое взаимодействие могло бы иметь особую ценность для менее крупных организаций, которые могут не располагать ресурсами для создания своих собственных программ профессиональной подготовки и вводных курсов для комитетов по надзору.

В. Мандаты комитетов по надзору в отношении внутренней ревизии

236. Мандат комитета по надзору, изложенный в положении о нем, должен быть достаточным для действенного руководства работой комитета и обеспечивать ему административную поддержку и полномочия, необходимые для достижения им своих целей, в том числе относящихся к внутренней ревизии¹²⁰. Мандат имеет важное значение для организации как таковой, устанавливая возможности доступа комитета к людям и информации, необходимого для выполнения им своих обязанностей. В этой связи ОИГ рекомендовала, чтобы мандаты комитетов по надзору включали анализ результативности внутренней и внешней ревизии, а также других функций, включая управление и менеджмент рисков¹²¹.

237. Для настоящего доклада ОИГ рассмотрела содержание положений о комитетах по надзору. В целом все положения дают адекватное определение общих обязанностей комитетов в отношении процессов внутреннего контроля, менеджмента рисков и надзора. Все положения обеспечивают в целом прочную основу контроля за внутренней ревизией (см. таблицу 2 ниже).

Таблица 2

Роль комитетов по надзору в отношении внутренней ревизии согласно положениям о них

(Доля из 18 комитетов по надзору, %)

	<i>Роль по анализу и получению отзывов</i>	<i>Роли не предус- мотрено</i>	<i>Другие роли</i>
План внутренних ревизий	83	6	11
Бюджет и ресурсы внутренней ревизии	83	0	22
Положение о внутренней ревизии	72	22	6
Назначение и прекращение полномочий руководителя службы внутренней ревизии/надзора	61	39	–

Источник: Анализ положений о комитетах по надзору, проведенный ОИГ в 2015 году.

¹²⁰ См. также СПСБВР, «The audit committee in United Nations entities and multilateral institutions», Position statement from Representatives of Internal Audit Services of the United Nations entities and Multilateral Institutions (RIAS), 30 July 2009.

¹²¹ См. JIU/REP/2010/5, рекомендация 15.

Роль в отношении плана и бюджета внутренней ревизии

238. Руководящие органы должны опираться на комитеты по надзору для получения функциональных рекомендаций и консультаций в отношении внутренней ревизии с целью обеспечения независимости службы. Одна из этих областей связана с полнотой плана внутренней ревизии и достаточностью бюджета внутренней ревизии для адекватного рассмотрения областей деятельности с наибольшим риском.

239. Только примерно в трети случаев комитеты по надзору предоставляли исполнителям главам свое мнение о плане внутренней ревизии. Наилучшая практика в организациях системы Организации Объединенных Наций заключается в том, что комитеты по надзору в своем ежегодном докладе предоставляют свои экспертные мнения относительно достаточности плана внутренней ревизии, включая его обеспечение ресурсами, непосредственно исполнителю главе, а также руководящим органам.

Роль в вопросе назначения руководителя службы внутренней ревизии/надзора

240. В то время как руководящий орган должен, как минимум, официально информироваться и иметь возможность представить свои замечания и задать вопросы, касающиеся любых кадровых решений, касающихся руководителя службы внутренней ревизии/надзора¹²², комитет по надзору находится в выгодном положении для того, чтобы высказывать независимое мнение и экспертные консультации по всем решениям, касающимся назначения и прекращения полномочий руководителя службы внутренней ревизии/надзора. Это считается хорошей практикой, соответствующей стандартам ИБР (2012 года)¹²³, и должно получить распространение во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, которые имеют комитет по надзору.

Отчетность

241. Чтобы комитет по надзору имел возможность выполнять свой мандат, важно, чтобы он представлял доклад о результатах своей работы исполнителю главе и руководящему органу¹²⁴. В организациях системы Организации Объединенных Наций отношения подотчетности исполнителям главам, как представляется, хорошо развиты. Однако данные указывают на то, что отношения подотчетности руководящими органами установлены не столь хорошо.

242. В своем докладе JIU/REP/2010/5 ОИГ рекомендовала, чтобы председатели комитетов по надзору представляли ежегодный доклад руководящим органам с комментариями исполнительных глав¹²⁵. В ходе подготовки настоящего доклада ОИГ установила, что практика представления ежегодных докладов руководящим органам имеется примерно в половине комитетов по надзору. Кроме того, в своих ответах на вопросник ОИГ лишь половина членов руководящих органов согласилась с тем, что комитет по надзору «выступает в качестве эффективного элемента механизма надзора руководящего органа».

243. Для того чтобы обеспечить максимальную полезность руководящих указаний, предоставляемых комитетом по надзору, важно, чтобы он мог представлять

¹²² См. также JIU/REP/2006/2, глава III и рекомендация 10.

¹²³ См. стандарт ИБР 1100 – Независимость и объективность, толкование.

¹²⁴ См. Cutler, Sally, *Audit Committee Reporting: A Guide for Internal Auditing*, IIA Research Foundation, 2009.

¹²⁵ JIU/REP/2010/5, рекомендация 18.

независимый доклад о своей деятельности и мнения непосредственно руководящему органу. В настоящее время так обстоит дело не во всех организациях. В некоторых случаях доклад комитета по надзору включается в приложение к ежегодному докладу о внутренней ревизии; в других – доклад представляется в виде приложения к докладу исполнительного главы. Было также отмечено, что зачастую председатель комитета по надзору не имеет возможности присутствовать при представлении доклада на рассмотрение. Важно, чтобы комитеты по надзору могли свободно высказывать свои мнения, лично присутствуя при представлении их докладов, чтобы они могли принять участие в обсуждении и ответить на любые вопросы руководящего органа.

Роль в поддержке внутренней ревизии

244. В ходе бесед члены комитетов по надзору указали, что у них поддерживаются в целом тесные отношения со службами внутренней ревизии. Мандаты комитетов по надзору в отношении внутренней ревизии, как представляется, четко установлены. В большинстве организаций налажено регулярное взаимодействие с комитетами по надзору по основным результатам и важнейшим этапам в работе внутренней ревизии в течение всего года.

245. Ежегодный отчет о внутренней ревизии, бюджет и план работы и доклад о выполнении предыдущих рекомендаций ревизоров служат основополагающими элементами надзора за внутренней ревизией и предоставляются на единообразной регулярной основе комитетам по надзору во всей системе Организации Объединенных Наций. Комитеты по надзору также получали отдельные отчеты о ревизии и консультативные заключения, а также доклады о расследовании, которые необходимы для обеспечения эффективной общей гарантии для руководящих органов и исполнительных глав (подробнее см. таблицу 3 ниже).

Таблица 3

Документы, регулярно предоставляемые службой внутренней ревизии комитетам по надзору

(Доля среди 18 комитетов по надзору, %)

Годовой отчет о внутренней ревизии	100
Бюджет и план работы по внутренней ревизии	100
Выполнение рекомендаций внутренних ревизоров	100
Изменения в бюджете и плане работы	89
Отдельные отчеты о ревизии (ревизионной проверке)	78
Отчеты о расследовании	72
Отдельные консультативные заключения	56

Источник: Анализ ОИГ 2015 года.

246. По итогам обследований, проведенных ОИГ, инспекторы отметили, что взаимоотношения между комитетами по надзору и руководителями служб внутренней ревизии/надзора дана положительная оценка. Большинство членов комитетов по надзору (92%) и глав внутренней ревизии/надзора (84%) согласились с тем, что руководитель службы внутренней ревизии/надзора в организации имеет формальный и неформальный доступ к комитету по надзору для свободного обсуждения любых областей озабоченности. Кроме того, большинство заинтересованных сторон положительно оценили роль руководителей служб внутренней ревизии/надзора в содействии комитетам по надзору.

Требования эффективности

247. Комитеты по надзору возникли как важный и необходимый элемент управления и играют важную роль в вопросах отношений между службой внутренней ревизии и руководящим органом. Эта ответственность выполняется путем представления комитетом по надзору ежегодного доклада руководящему органу. Именно благодаря вмешательству и поддержке комитетов по надзору система внутренней ревизии может наиболее эффективным и независимым образом предоставлять гарантии и консультации исполнительным главам и руководящим органам.

248. В настоящем и предыдущих докладах ОИГ инспекторами вынесены рекомендации, направленные на укрепление организации и управления комитетов по надзору. Для того чтобы комитеты по надзору в максимальной степени поддерживали систему внутренней ревизии, необходимо соблюдение ряда условий эффективности, независимости и компетентности:

а) положение о комитете по надзору и его состав должны утверждаться руководящим органом, а мандат комитета следует, при необходимости, отразить в правилах и положениях организации;

б) комитету по надзору следует рассматривать составленный на основе рисков план внутренней ревизии и бюджет системы внутренней ревизии и представлять свое мнение об их адекватности руководящему органу и исполнительному главе;

в) комитету по надзору следует рассматривать ежегодный доклад внутренней ревизии, включая заявление о независимости, и представлять заключение руководящему органу;

г) годовой доклад комитета по надзору, включая доклад о деятельности по внутренней ревизии, следует представлять отдельно от доклада руководства организации непосредственно руководящему органу не реже раза в год, и председателю комитета по надзору следует присутствовать на заседании, чтобы он мог ответить на вопросы;

е) комитету по надзору следует рассматривать любые кадровые решения, касающиеся руководителя внутренней ревизии/надзора, включая назначение и прекращение назначения, и высказывать свое мнение руководящему органу¹²⁶.

Рекомендация 9

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить наличие условий для эффективности, независимости и экспертного характера комитетов по надзору, а также чтобы такие комитеты были и оставались полностью дееспособными в соответствии с предыдущими рекомендациями Объединенной инспекционной группы (ОИГ), усиленными в настоящем докладе.

¹²⁶ Эти пункты повторяют рекомендации, касающиеся комитетов по надзору, изложенные в предыдущих докладах ОИГ. См. JIU/REP/2006/2, рекомендация 1; а также JIU/REP/2010/5, рекомендации 15, 16, 17 и 18.

VIII. Согласование практики и взаимодействие в вопросах ревизии в рамках всей системы Организации Объединенных Наций

249. Хотя мандаты и операции организаций системы Организации Объединенных Наций отличаются друг от друга, есть все основания добиваться того, чтобы профессиональные функции, такие как внутренняя ревизия, развивали общую практику и повышали стандарты в рамках всей системы. Для функции внутренней ревизии, в частности, это включает согласование оценок докладов ревизоров, укрепление межучрежденческого сотрудничества (в том числе по линии СПСВР ООН) и принятие совместной аудиторской практики. При этом в процессе согласования необходимо решить сложную задачу учета различий в деятельности, бизнес-моделях и характере рисков организаций системы Организации Объединенных Наций.

A. Согласование ранжирования оценок в докладах о ревизии

250. В ситуации растущей доступности для общественности докладов о внутренней ревизии в результате практики их предания гласности, одной из областей, в которых сближение практики будет полезным, является согласование и сопоставимость отчетности о внутренней ревизии. Поскольку заинтересованные стороны могут иметь желание сравнивать результаты ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций, важно обеспечить, чтобы ранжирование оценок докладов и рекомендаций не приводило к неточным сопоставлениям и выводам. СПСВР ООН хорошо известно об этих проблемах, и в 2015 году оно подготовило справку по оценкам в отчетах о ревизии.

Ранжирование рекомендаций внутренней ревизии

251. Широко признанной практикой отчетности о внутренней ревизии является ранжирование рекомендаций в качестве средства определения соответствующей степени риска и важности, чтобы пользователи могли уяснить влияние и срочность необходимых действий. Рекомендации внутренней ревизии, как правило, ранжируются по группам высокого, среднего и низкого риска. Как показывают ответы на вопросник ОИГ все, за исключением одной, службы внутренней ревизии системы Организации Объединенных Наций ранжируют таким образом рекомендации своей внутренней ревизии, а многие также устанавливают временные рамки их выполнения – краткосрочная, среднесрочная и долгосрочная перспектива.

252. Ранжирование рекомендаций отдельных ревизий считается хорошей практикой, поскольку она сосредоточивает внимание на уровне риска и неотложном характере необходимого ответа и планов действий руководства. Опрошенные старшие руководители также поддержали эту практику.

Ранжирование общих результатов ревизии

253. В практике отчетности о ревизии также используется присвоение стандартного ранга общим результатам ревизии, обобщающим ряд выводов. Это должно дать более глобальную оценку той степени, в какой ревизуемый орган реально достигает своих целей по заявленным критериям ревизии, и необходимой периодичности его ревизии. Это сложнее и труднее ранжирования отдельных рекомендаций, поскольку здесь, как правило, предполагается большую степень профессионализма.

254. Как следует из ответов на вопросник ОИГ, ряд служб внутренней ревизии системы Организации Объединенных Наций обеспечивает ту или иную стандартизацию рангов общих результатов ревизии. Опрошенные при составлении этого доклада старшие руководители в целом приветствовали ранжирование рекомендаций отдельных ревизий, при этом, по их мнению, ранжирование общих результатов ревизий менее полезно и труднее понять и обосновать. Это отчасти связано с большим элементом субъективности, а также с трудностями экстраполяции одной оценки, которая может не отражать сложности ситуации или ревизуемой структуры.

255. По этой причине некоторые организации решили не ранжировать общих результатов, но вместо этого представляют заключение в описательной форме по каждой цели ревизии. Общие выводы ревизии в описательной форме делают возможным более объективный подход, который может подкрепляться фактами, конкретными данными и анализом ревизии.

Необходимость согласованного подхода

256. В свете того, что многие организации системы Организации Объединенных Наций перешли на публикацию отчетности в сети, крайне желателен согласованный подход к ранжированию результатов ревизий применительно ко всем отчетам в открытом доступе. Особое внимание необходимо уделять тому, чтобы оценки в докладе выводились и использовались для обоснования допустимых сопоставлений, сделанных на прочной основе, и в этой связи акцент на стандартизации ранжирования рекомендаций отдельных ревизий (а не общих результатов ревизии), скорее всего, будет более полезным подходом. **Признавая проблемы, связанные с разными общими условиями деятельности, бизнес-моделями и характеристиками рисков организаций системы Организации Объединенных Наций, Комитету высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) в координации с СПСВР ООН следует активно стремиться к унификации ранжирования и использованию общих методов отчетности о результатах внутренней ревизии в рамках всей системы.**

В. Повышение роли представителей служб внутренней ревизии в Организации Объединенных Наций

257. Задача Совещания представителей служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (СПСВР ООН) – «укрепление внутренней ревизионной практики и повышение профессионализма путем выполнения функций форума для разработки методов и связанных с ними инноваций, поощрения и поддержки независимости, взаимодействия и выработки общих позиций его членов в целях повышения отдачи для своих организаций»¹²⁷.

258. СПСВР ООН претерпело некоторые изменения и эволюцию в процессе его институционализации. В 2008 году СПСВР ООН приняло первый вариант своего документа о порядке деятельности, в котором оно изложило свои внутренние процедуры. Документ о порядке деятельности был пересмотрен в 2010 году и получил общее признание. Проводятся ежегодные совещания, а также, по мере необходимости, виртуальные совещания с использованием аудио- или видеоконференций для обсуждения темы рабочей группы. Решения принимаются по формуле «один член – один голос», и ожидается, что делегатом на официальных заседаниях будет руководитель службы внутренней ревизии/

¹²⁷ См. СПСВР ООН, «Operating mode», update adopted on 2 December 2010.

надзора. Процесс принятия решений четко изложен, а выполнение всех решений в существенной степени является добровольным для соответствующих организаций.

259. СПСВР ООН принимает активное участие в формировании профессионального сообщества. Руководители служб внутренней ревизии/надзора и сотрудники сообщили, что они высоко оценивают участие в ежегодных совещаниях СПСВР ООН как способ обмена передовым опытом и получения ценных профессиональных знаний в конкретных условиях системы Организации Объединенных Наций. Это особенно актуально для небольших служб внутренней ревизии.

260. СПСВР ООН имеет соглашения о партнерстве с Комитетом высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) в рамках КСР. Рекомендации и решения, которые являются результатом обмена наработками и опытом между СПСВР ООН и КВУУ не являются обязательными для его членов. СПСВР ООН уважает структуру управления каждой из участвующих организаций и воздерживается от любого участия в оперативных вопросах. СПСВР ООН и КВУУ подотчетны своим собственным избирателям и не принимают указаний друг от друга¹²⁸.

261. В отличие от некоторых других профессиональных сетей в рамках системы Организации Объединенных Наций, СПСВР ООН менее формализовано и не имеет специального финансирования. Инспекторы отметили, этим оно отличается, например, от Группы оценки Организации Объединенных Наций (ЮНЕГ), в которой члены Секретариата (под эгидой ПРООН) предоставляют добровольное финансирование для поддержания платформы для общения и обсуждения между членами, оперативной поддержки публикаций и совещаний и технической поддержки деятельности группы оценки¹²⁹.

262. Административная поддержка СПСВР ООН предоставляется на основе ротации избираемым Председателем и/или заместителем Председателя, при этом другие члены оказывают свою поддержку в конкретных случаях. Не имелось конкретных цифр, позволяющих определить расходы на оплату выделенных для этой цели сотрудников, однако опрошенные указали, что они весьма существенны в силу того, что сотрудники подразделений внутренней ревизии участвуют в различных рабочих группах СПСВР ООН.

263. СПСВР ООН представляет собой важный форум и средство укрепления и согласования общей практики ревизии между организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности связанной с оказанием поддержки менее крупным службам внутренней ревизии. Однако она требует значительных вложений в виде рабочего времени персонала и путевых расходов. Исполнительным главам следует обеспечить, чтобы на основе конкретного обоснования какой-либо дополнительной поддержки отдельным службам внутренней ревизии выделялось финансирование для содействия их всестороннему участию в деятельности СПСВР ООН.

¹²⁸ См. сайт КСР, www.unsceb.org/content/united-nations-representatives-internal-audit-services-un-rias-0.

¹²⁹ В Принципах совместной работы ЮНЕГ (2015 года) указывается, что финансовая поддержка для ЮНЕГ покрывает расходы на одну должность категории специалистов и соответствующее функциональное обеспечение, а также на секретариатское обслуживание, включая веб-сайт, публикации и путевые расходы.

С. Поддержка межучрежденческого сотрудничества и совместной ревизии

264. Основные инициативы системы Организации Объединенных Наций по налаживанию совместной работы, например «Единство действий», привели к созданию новых механизмов осуществления совместных программ. Что касается внутренней ревизии, то возникла потребность в проведении совместных ревизий многочисленных программ, многосторонних целевых фондов доноров и совместных программ в рамках инициативы «Единство действий». Выполнение этой работы должно в целом обеспечиваться за счет регулярного бюджета службы внутренней ревизии и в рамках ее плана работы.

265. Признавая общую тенденцию осуществления совместных программ, в 2013 году СПСВР ООН приступило к разработке концепции единой ревизии как ориентира для совместных внутренних ревизий всех совместных мероприятий¹³⁰. Цель заключалась в том, чтобы свести воедино и объединить ресурсы и усилия для проведения совместной деятельности по проведению ревизий. Рекомендации СПСВР ООН определяют обязанности служб внутренней ревизии, участвующих в совместных ревизиях, и служат основой согласования и координации на всех этапах процесса внутренней ревизии.

266. Проведение совместных ревизий, как и многих совместных мероприятий, в том числе, в частности, упомянутых в связи с инициативой «Единство действий», силами одного учреждения связано с трудностями или затратами. Ряд организаций с общими программами имеет опыт совместных ревизий. Согласно ответам на вопросник ОИГ, около 50% организаций проводили или планируют проводить совместные ревизии¹³¹, в то время как 16 служб внутренней ревизии (73%) указали, что они координируют работу с другими структурами по проведению ревизионных проверок за пределами их организации в областях совместного программирования, операций или общих бизнес-процессов.

267. Хорошей практикой является сотрудничество между СПСВР ООН и Целевой группой по совместному финансированию ГРООН, которая анализирует многогранные проблемы (например, правовые, оперативные, стратегические и др.), касающиеся финансирования совместных программ. Работа целевой группы служит для определения сферы охвата ревизий совместной деятельности, которая оценивается примерно в 1,6 млрд. долларов. Организации – участницы СПСВР ООН могут проводить только до трех совместных ревизий в год и, хотя деятельность отдельных учреждений по линии совместных программ регулярно ревизуется их соответствующими службами внутренней ревизии, степень охвата совместных элементов этой деятельности, вероятно, недостаточна.

268. Существует ряд практических проблем, касающихся проведения и оплаты этих совместных ревизий. Совместные ревизии требуют большого объема исследований и активных контактов и координации между службами внутренней ревизии, участвующими в них, для устранения влияния различий в системах и процессах. Это обычно требует разработки конкретных методов проведения ревизии применительно к проверяемой деятельности и может значительно увеличить сложность процесса ревизии и затраты времени, необходимые для завершения работы.

¹³⁰ UN-RIAS (2014): Framework for Joint Internal Audits of United Nations Joint Activities, endorsed September 2014.

¹³¹ Службы внутренней ревизии, которые провели совместные ревизии или планируют проводить их, – ФАО, ЮНОПС, ЮНФПА, ВПП, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ПРООН, ВОЗ, ЮНЕСКО, УВКБ и Секретариат Организации Объединенных Наций.

269. Совместные ревизии также могут быть связаны с серьезными требованиями формирования консенсуса. Как следует из бесед, проведенных ОИГ, одно из препятствий связано с тем, что в некоторых случаях не удается получить разрешение на проверку ревизорами в составе совместной ревизионной группы деятельности или отчетности другой организации. В результате совместные ревизии сводились к анализу структур внутреннего контроля с низкой степенью детализации, позволявшему проверить учет операций для подтверждения эффективности функционирования этих элементов управления или углубленного изучения тонкостей управления во всех организациях.

270. В целом совместные ревизии финансируются за счет регулярных ресурсов служб внутренней ревизии, и это означает, что деятельность по проведению совместных ревизий конкурирует с деятельностью по внутренней ревизии в организациях. В результате они могут не получать приоритета, необходимого в свете характера соответствующих рисков в системе Организации Объединенных Наций в целом.

271. Еще одна важная проблема – отсутствие единой структуры управления и централизованного механизма обеспечения совместных ревизий. Определение совокупности объектов совместных ревизий и их регулярная поверка с учетом рисков требуют постоянных усилий, которые в настоящее время осуществляются на добровольной основе ЮНФПА при поддержке других членов СПСВР ООН. Службы внутренней ревизии в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в течение длительного времени пытаются обойтись без выделения каких-либо специальных ресурсов для совместных ревизий. Это представляет собой серьезное препятствие для служб внутренней ревизии, которым приходится участвовать в совместных ревизиях, не имея необходимой поддержки.

272. В то время как усиливается сотрудничество и взаимодействие между организациями системы Организации Объединенных Наций с точки зрения выполнения ими своих мандатов, еще предстоит решить серьезные проблемы, связанные с институционализацией совместной деятельности и возможностью проведения совместных проверок с целью надлежащего решения задачи межучрежденческого сотрудничества. Обеспечение надлежащего финансирования совместных представляет собой серьезную проблему в силу отсутствия источника дополнительного бюджета для совместных ревизий помимо регулярных бюджетов внутренних ревизий. Исполнительным главам следует обеспечить предоставление службам внутренней ревизии достаточных ресурсов и поддержки для результативного проведения совместных ревизий в поддержку межучрежденческого сотрудничества и совместных программных инициатив.

IX. Путь вперед: будущие перспективы и возможности

273. К системе Организации Объединенных Наций предъявляются все более настоятельные требования продемонстрировать рациональный характер использования ресурсов государствам-членам и ответственное расходование финансовых средств, предоставленных донорами. В этой связи служба внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций выступает в качестве важнейшего и все более стратегического источника уверенности в надлежащем положении дел в вопросах надзора. Ее размещение на высоком уровне, подчиненность непосредственно исполнительным главам при подотчетности руководящим органам и ее общесистемный мандат дают службе внутренней ревизии уникальные возможности для того, чтобы играть центральную роль в надзорной деятельности Организации Объединенных Наций.

274. Помимо этого доклада, за последние 10 лет в двух докладах ОИГ¹³² также был рассмотрен прогресс, достигнутый в деле укрепления и повышения зрелости функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций. В настоящем докладе были отмечены хорошие результаты, достигнутые благодаря повышению профессионализации функции внутренней ревизии, растущему пониманию значения этой функции для заинтересованных сторон и повсеместному развитию комитетов по надзору в поддержку функции внутренней ревизии.

275. Хотя имеется прочная основа, отталкиваясь от которой можно двигаться вперед, анализ ОИГ выявил области, которые по-прежнему требуют внимания со стороны исполнительных глав и руководящих органов в целях повышения эффективности функции внутренней ревизии во всей системе Организации Объединенных Наций. На это потребуются обратить внимание. В частности, без твердого стремления к укреплению функции внутренней ревизии в ее роли по обеспечению надзора для руководящих органов и исполнительных глав, при сохранении ею своей независимости, все ее преимущества не будут реализованы. Необходимы также дополнительные адресные вложения ресурсов в ИТ и профессиональную подготовку для более результативного проведения всесторонних ревизионных проверок и более стратегической деятельности служб ревизии. Кроме того, службам внутренней ревизии необходимо и далее совершенствовать свою работу, давая стратегическую отдачу в самых разнообразных условиях деятельности системы Организации Объединенных Наций. Это должно включать уделение особого внимания при оказании ими своей поддержки второй «линии обороны» руководства, включая формирование надежной системы менеджмента общеорганизационных рисков, управления, нацеленного на результат, и системы внутреннего контроля.

276. Службы внутренней ревизии и комитеты по надзору, которые поддерживают их, признаются в качестве основных элементов функции надзора в системе Организации Объединенных Наций. Внутренняя ревизия, в частности, достигла возросшей зрелости за последние 10 лет, продемонстрировав свою ценность для исполнительных глав. Это потенциально может способствовать еще большему укреплению ее связей с руководящими органами по линии комитетов по надзору и в результате работы по проведению ревизионных проверок и предоставлению консультаций, которая оказывает поддержку руководству при укреплении тем ключевых элементов своей второй «линии обороны». Кроме того, руководящим органам и исполнительным главам необходимо обеспечить, чтобы ресурсы, выделяемые для внутренней ревизии, были достаточными для предоставления необходимого уровня гарантий с учетом специфики рисков организации.

Профессионализация

277. Все организации системы Организации Объединенных Наций должны иметь профессиональную и квалифицированную систему внутренней ревизии. Такой профессионализм наиболее эффективно демонстрируется и обеспечивается путем привлечения дипломированных профессиональных сотрудников по внутренней ревизии, принятия стандартов ИВР и прохождения утвержденной внешней оценки качества. Хотя достигнут значительный прогресс, еще предстоит проделать определенную работу, в частности в небольших организациях, для решения последней задачи. Прохождение оценки качества дает основу для стратегического взаимодействия с внешними заинтересованными сторонами и донорами в отношении профессионализма функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций. Обеспечение того, чтобы функция внутренней ревизии достигла этого важного уровня профессиональной квалификации и поддерживала

¹³² JIU/REP/2010/5 и JIU/REP/2006/2.

его, наряду с профессиональной сертификацией сотрудников внутренней ревизии, должно быть приоритетной задачей руководящих органов и исполнительных глав.

Независимость

278. В то время как в системе Организации Объединенных Наций руководящие органы в первую очередь обслуживаются внешними ревизорами, внутренняя ревизия в целом выполняет функции, которые имеют внутреннюю направленность и в большей степени нацелены на решение задач, которые ставят исполнительные главы. Однако одним из ключевых требований системы профессиональной внутренней ревизии является ее способность устанавливать и поддерживать свою независимость на основе взаимодействия с руководящим органом непосредственно и через комитет по надзору, а также с исполнительным главой своей организации.

279. В системе Организации Объединенных Наций отношения подчиненности службы внутренней ревизии исполнительным главам четко определены, как указано в этом и предыдущих докладах ОИГ. Однако еще предстоит проделать определенную работу для того, чтобы еще больше институционализировать связь между службами внутренней ревизии и руководящими органами. Руководящие органы сообщили о значительно меньшей общей удовлетворенности внутренней ревизией, чем исполнительные главы. Отсутствие четко определенных взаимоотношений между руководящим органом и службой внутренней ревизии по линии комитета по надзору в качестве консультативного органа могут потенциально иметь серьезные последствия для функционирования и независимости системы внутренней ревизии.

280. Стандарты отчетности служб внутренней ревизии перед руководящими органами должны обеспечивать необходимую независимость службы внутренней ревизии и предоставление ею сжатой отчетности при сохранении ее способности открыто представлять откровенное мнение исполнительным главам. Достичь такого баланса службам профессиональной внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций трудно, но возможно.

Согласование

281. СПСВР ООН служит форумом, который способен согласовывать и совершенствовать практику внутренней ревизии во всех участвующих организациях. Как профессиональная сеть СПСВР ООН дает силы функции внутренней ревизии во всей системе, служа платформой для обсуждения и выработки решений общих проблем, а также полезных нормативных указаний. Его значение было продемонстрировано в отношении определения и координации усилий по совместным ревизиям. Оно также доказывает свою полезность при выработке общего подхода к ранжированию оценок ревизии в поддержку согласования отчетности о ревизиях, что особенно полезно в тех случаях, когда принято решение об опубликовании отчетов о внутренних ревизиях.

282. В процессе ее продвижения вперед дальнейшая институционализация СПСВР ООН, предлагаемая в настоящем докладе, позволит ему взять на себя более широкую координацию и поддержку роли для обеспечения дальнейшей профессионализации внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций. В распоряжение отдельных служб внутренней ревизии должно быть предоставлено финансирование для обеспечения их полного участия в деятельности СПСВР ООН, оправданного интересами дела.

Оперативность

283. Службы внутренней ревизии в организациях государственного сектора выполняют функции для многих заинтересованных сторон, все из которых имеют разные потребности в информации. Государства-члены и доноры, стремясь к получению информации о подотчетности, все чаще требуют открытого доступа к отчетам о внутренних ревизиях. Хотя такой доступ позволяет получить большое количество информации из отчетности, эта информация, вероятно, будет чересчур подробной и объемистой для ее усвояемости и эффективного использования. Что более важно, многие заинтересованные стороны считают, что предание гласности отчетов внутренних ревизий не будет способствовать тому, чтобы внутренние ревизоры могли быть откровенным и открытыми, представляя свои выводы.

284. Хотя установившаяся практика представления ежегодных докладов о результатах работы по внутренней ревизии поддерживает цель предоставления информации о подотчетности внешней аудитории, все отдельные отчеты внутренних ревизоров должны предоставляться руководящим органам по их просьбе, чтобы те могли изучить области, представляющие особый интерес, углубленным образом. Однако детали, касающиеся каждого отдельного отчета ревизоров, как правило, лучше оставлять для сведения исполнительного главы и старшего руководства.

285. Вопрос о предании гласности результатов внутренней ревизии должен решаться руководящими органами и исполнительными главами для определения оптимального решения в свете их конкретной ситуации и потребностей заинтересованных сторон. Организации, которые приняли практику публикации своих докладов, возможно, сочтут целесообразным подготовить оценку этой практики для определения ее эффективности и полезности в плане предоставления необходимой им информации государствам-членам, донорам и другой аудитории. ОИГ намерена содействовать обсуждению этого вопроса путем проведения в рамках своей программы работы в 2016 году анализа контроля со стороны доноров в системе Организации Объединенных Наций.

Эволюция

286. Как указывается в настоящем докладе, внутренняя ревизия должна играть в будущем ключевую роль в оказании помощи руководству в укреплении своей второй «линии обороны». За последние несколько лет большинство организаций системы Организации Объединенных Наций выделили большие ресурсы для совершенствования управления эффективностью, систем внутреннего контроля и функций менеджмента рисков. Хотя на сегодняшний день такие усилия в целом представляются перспективными, вторая «линия обороны» еще не стала достаточно зрелой для того, чтобы она могла использоваться в качестве полностью дееспособного механизма управленческого надзора.

287. Основной конечный результат внутренней ревизии – предоставление гарантии соблюдения правил и положений, которые регламентируют оперативные, административные и финансовые процессы. Это особенно важно для организаций с большим объемом децентрализованной деятельности. Некоторые из наиболее зрелых служб внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций разработали сложные программы ревизии, предназначенные для проверки соблюдения требований и результативности децентрализованных операций, которые позволяют им в обобщенном виде представлять результаты. С внедрением основных новых систем ОУР, таких как «Умоджа», вложения в автоматизацию рутинных процессов ревизии, где это применимо, могут значительно расширить функциональные возможности и сферу внутренней ревизии соблюдения правил орга-

низации. В идеале эта работа должна в конечном итоге быть передана руководству для укрепления его второй «линии обороны».

288. По мере повышения степени зрелости внутренней ревизии и превращения проверки соблюдения требований в обычную практику, что позволяет снизить трудозатраты на нее, происходит переход к предоставлению более стратегических услуг, включая проверки результативности и консультации. Хотя руководство, как правило, высоко ценит эти услуги, они требуют более высокого уровня квалификации сотрудников внутренней ревизии, чем тот, который необходим для традиционных проверок соблюдения требований с привлечением мер контроля. Помимо квалификации в области ИТ опыт проведения проверок результативности наиболее полезен для руководителя службы внутренней ревизии/надзора для вывода этой функции на более стратегический уровень.

289. Хотя внутренняя ревизия имеет сформировавшуюся базу финансовых ресурсов, среди заинтересованных сторон имеется твердое мнение, что финансирование этой функции часто недостаточно для достижения ею своих целей. Благодаря минимальным, но адресным дополнительным ресурсам для расширения возможностей ревизии в области ИТ и обеспечению повышения квалификации в области проверки результативности исполнительные главы и руководящие органы получают большую отдачу от вложенных ими средств. Внутренние ревизоры высокой квалификации должны взять на себя все более сложную задачу комплексной проверки соблюдения требований организаций и, в частности, оказания помощи в координации результатов среди структур по выполнению функций надзора.

Комитеты по надзору

290. Поскольку в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций уже проделана большая работа по созданию комитетов по надзору, в настоящем докладе ОИГ представила замечания в отношении того, как лучше вписать эти комитеты в архитектуру надзора системы Организации Объединенных Наций путем повышения их роли по консультированию руководящих органов и исполнительных глав. По мере повышения степени зрелости таких комитетов они смогут помочь исполнительным главам и руководящим органам лучше понять и использовать разнообразные механизмы надзора, как внутренние, так и внешние по отношению к организации, которые имеются в их распоряжении. В этой связи ежегодный доклад комитета по надзору может быть важнейшим источником информации о пробелах и дублировании, а также об общей эффективности процессов надзора, включая систему внутренней ревизии.

291. В будущем крайне важно обращать внимание на возрастающие требования к комитетам по надзору. Как и подразделения внутренней ревизии, комитеты по надзору располагают большими возможностями решения задач, которые ставят перед ними исполнительные главы, но их возможности по обеспечению отдачи для руководящих органов в настоящее время получили меньшее развитие. Путем установления более близких отношений отчетности перед руководящими органами, комитеты по надзору будут иметь возможность укрепления всех надзорных функций, включая внутреннюю ревизию.

Приложение I

Черты служб внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций

	Службы внутренней ревизии		Руководитель службы внутренней ревизии/надзора ^a		Комитет по надзору	
	Название должности	Категория	Название должности	Гендер	Название должности	Год создания
ФАО	Управление Генерального инспектора (УГИ) – Группа внутренней ревизии	Ревизия/расследования/инспекция	Генеральный инспектор	М	Комитет по аудиту (КА)	2003
МАГАТЭ	Управление служб внутреннего надзора	Ревизия/оценка	Директор	М	–	–
ИКАО	Управление оценки и внутренней ревизии	Ревизия/оценка/расследования	Начальник Управления оценки и внутренней ревизии	М	Консультативный комитет по оценке и ревизии (ККОР)	2008
МОТ	Управление внутренней ревизии и надзора	Ревизия/инспекция/расследования	Главный внутренний ревизор	М	Независимый консультативный комитет по надзору (НККН)	2007
ИМО	Бюро внутреннего надзора и этики	Ревизия/оценка/этика/расследования	Старший заместитель директора	М	–	–
МСЭ	Группа внутренней ревизии	Ревизия/расследования/инспекция	Руководитель группы	М	Независимый консультативный комитет по вопросам управления (НККУ)	–
Секретариат Организации Объединенных Наций	Управление служб внутреннего надзора (УСВН)	Ревизия/оценка/инспекция/расследования	Заместитель Генерального секретаря по УСВН	Ж	Независимый консультативный комитет по ревизии (НККР)	2005
ПРООН	Управление ревизии и расследований	Ревизия/расследования	Директор	М	Консультативный комитет по ревизии (ААС)	2006
ЮНЕСКО	Службы внутреннего надзора	Ревизия/оценка/расследования	Директор	Ж	Консультативный комитет по надзору (ККН)	2002

^a Сотрудника на этой должности также часто называют «главным ревизором». Этот сотрудник несет непосредственную ответственность за деятельность по внутренней ревизии и соблюдение профессиональных стандартов.

	Службы внутренней ревизии		Руководитель службы внутренней ревизии/надзора ^a		Комитет по надзору	
	Название должности	Категория	Название должности	Гендер	Название должности	Год создания
ЮНИСЕФ	Управление внутренней ревизии	Ревизия/расследования	Директор	М ^b	Консультативный комитет по ревизии (ААС)	2006
ЮНИДО	Управление внутреннего надзора и этики (УВНЭ)	Ревизия/расследования/инспекция/этика	Директор УВНЭ	М	—	—
ЮНФПА	Управление ревизии и расследований	Ревизия/расследования	Директор	Ж	Консультативный комитет по ревизии (ККР)	2002
УВКБ	Управление служб внутреннего надзора (УСВН) Секретариата Организации Объединенных Наций	Ревизия	Заместитель Генерального секретаря	М	Комитет по независимой ревизии и надзору (КНРН) УВКБ	2011
БАПОР	Управление служб внутреннего надзора	Аудит/этика	Директор Департамента	М	Консультативный комитет по внутреннему надзору (ККВН)	2007
ЮНОПС	Группа внутренней ревизии и расследований	Ревизия/расследования	Директор	М	Консультативный комитет по ревизии (ККР)	2005
ВПС	Внутренний аудит	Ревизия/расследования	—	—	Комитет по внутренней ревизии (КВР)	2005
ВПП	Управление Генерального инспектора	Ревизия/расследования/инспекция	Генеральный инспектор	М	Комитет по аудиту (КА)	2004
ВОЗ	Управление служб внутреннего надзора	Ревизия/расследования	Директор	М	Независимый надзорный комитет экспертов (ННКЭ)	2009
ВОИС	Отдел внутреннего надзора	Ревизия/оценка/расследования	Директор	М	Независимый консультативный комитет по надзору (НККН)	2006
ВМО	Бюро внутреннего надзора	Ревизия/оценка/инспекция/расследования	Директор	М	Комитет по ревизии (КР)	2003
ООН-женщины	(обслуживается Управлением ревизии и расследований ПРООН)	—	—	—	Консультативный комитет по ревизии (ККР)	2012
ЮНЭЙДС	(обслуживается Управлением служб внутреннего надзора ВОЗ)	—	Директор (ВОЗ)	М	(обслуживается Консультативным комитетом по ревизии ВОЗ)	—

^b Назначен в январе 2016 года.

Приложение II

Состояние выполнения некоторых рекомендаций в JIU/REP/2010/5

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
Рекомендация 1: руководителю службы внутреннего аудита/надзора следует как минимум раз в три года проводить обзор содержания хартии внутреннего аудита и финансовых правил и положений, касающихся внутреннего аудита, на предмет соблюдения Международных стандартов профессиональной практики внутреннего аудита и представлять результаты такого обзора исполнительному главе и комитету по надзору/аудиту, и любые предлагаемые изменения следует представлять на утверждение директивному/руководящему органу в целях повышения уровня независимости, роли, статуса и функциональной эффективности функции аудита		Организации системы Организации Объединенных Наций согласились с рекомендацией 1, призвав к обзору хартии внутреннего аудита и тех финансовых правил и положений, которые касаются функции внутреннего аудита. Кроме того, учреждения предложили, чтобы любые обзоры финансовых правил и положений проводились на согласованной основе между учреждениями всей системы Организации Объединенных Наций (пункт 6, стр. 2)	• Выполнена 18 из 20 организаций, к которым она относится (ВОО) • Все 22 службы внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций имеют положения о внутренней ревизии, в которых устанавливаются цели, полномочия, принципы независимости и объективности, организация, ответственность и профессиональные стандарты для функции внутренней ревизии в соответствии с требованиями ИВР
Рекомендация 2: руководителям служб внутреннего аудита/надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций следует ежегодно подтверждать независимость функции внутреннего аудита комитету по аудиту/надзору, который должен доводить до сведения директивного/руководящего органа любые угрозы для независимости или ак-	• «...Инспекторы выявили ряд угроз для независимости и объективности на уровне отдельных аудиторов, аудиторских заданий, на функциональном и организационном уровнях и установили, что в целом функции внутреннего аудита в организациях системы Организации Объединенных Наций имеют разные степени функциональной и оперативной независимости...» (пункт 35, стр. 11)	Учреждения поддержали эту содержащуюся в докладе рекомендацию 2 и призвали руководителей служб внутреннего аудита/надзора подтверждать независимость функции внутреннего аудита комитету по аудиту/надзору (пункт 7, стр. 4)	• 17 из 20 организаций, к которым она относится (ВОО) • Все 22 положения о внутренней ревизии предоставляют доступ ко всем сведениям, сотрудникам и ресурсам, необходимым для проведения работы по внутренней ревизии

^a См. JIU/REP/2010/5, статистика на основе рассмотрения 20 служб внутренней ревизии.

^b См. A/66/73/Add.1 от 23 сентября 2011 года.

^c Источник: Веб-система отслеживания ОИГ (ВОО) и ответы на вопросник 2015 года и обследования.

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
ты вмешательства в независимость внутреннего аудита и предлагать коррективные меры в целях повышения ее эффективности	• 52,4% организаций системы ООН сообщили, что не допускается никаких нарушений или вмешательства, препятствующих объективности/независимости (диаграмма 2, стр. 12) • 19% организаций системы ООН сообщили, что не допускается вмешательства в доступ к материалам, персоналу или имуществу (см. диаграмму 2, стр. 9)		• В 20 службах внутренней ревизии руководитель службы внутренней ревизии/надзора предоставляет ежегодное подтверждение независимости внутренней ревизии • В 22 положениях о внутренней ревизии устанавливается полная независимость, власть и полномочия для определения сферы внутренней ревизии, выполнения работы и представления результатов без каких-либо ограничений
Рекомендация 3: Руководящим/ директивным органам следует поручить исполнительным главам соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций принять меры для содействия представлению, где это целесообразно, планов проведения внутренних аудиторских проверок и результатов аудита комитета по аудиту/надзору на предмет рассмотрения ими этих планов и результатов	• «...Инспекторы подтверждают приведенную в докладе о пробелах с точки зрения надзора рекомендацию 11 относительно того, что руководящие органы каждой организации должны поручить своим соответствующим исполнительным главам обеспечить, чтобы ежегодные краткие доклады по вопросам внутреннего надзора представлялись комитету по аудиту/надзору для их рассмотрения вместе с замечаниями исполнительного главы, представляемыми в отдельном порядке» (пункт 46, стр. 11) • «Комитеты по аудиту/надзору рассматривают планы аудиторских проверок в 56% организаций» (пункт 40, стр. 10)	Учреждения поддержали эту содержащуюся в докладе рекомендацию 3 (пункт 8, стр. 4)	• Выполнена 18 из 20 организаций, к которым она относится (BCOO) • 33% членов комитета надзора, ответивших на вопросы обследования ОИГ, были полностью удовлетворены общим уровнем гарантий, обеспечиваемых планом внутренних ревизий
Рекомендация 4: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить отбор сотрудников служб аудита в соответствии с Положениями и правилами о персонале на основе – в качестве главных критериев отбора – квалификации и опыта аудиторской работы. Эти сотрудники должны отбираться на неза-	• «До... сведения [инспекторов] были доведены случаи вмешательства в процесс отбора персонала как минимум в трех организациях.» (пункт 54, стр. 1) • «...существует также риск, что при отсутствии надзора за принятием решений о найме персонала назначения могут производиться с нарушением принципов кадровой политики организации.» (пункт 54, стр. 17)	Организации системы Организации Объединенных Наций в целом поддержали изложенные в рекомендации 4 принципы отбора сотрудников аудиторских департаментов. Однако в связи с вопросом об обеспечении справедливости, транспарентности и эффективности и соблюдения других соответствующих правил Организации учреждения пред-	• Выполнена 17 из 19 организаций, к которым она относится (BCOO)

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
висимой основе без управленческого и административного вмешательства для обеспечения справедливости и транспарентности и повышения эффективности и независимости функции внутреннего аудита		ложили, чтобы за действиями аудиторских служб по набору, переводу и продвижению по службе сотрудников осуществлялся такой же контроль, который осуществляется для достижения вышеуказанных целей в отношении всех остальных сотрудников. Поэтому учреждения предложили сосредоточить внимание на обеспечении эффективности таких процедур контроля, а не на создании специальных механизмов для определенных категорий персонала. Такие процедуры контроля за набором аудиторов и сотрудников других категорий должны разрабатываться с учетом того, что такой персонал не должен зависеть от остальных структур Организации (пункт 9, стр. 3)	
Рекомендация 5: В соответствии с передовой практикой руководители служб внутреннего аудита/надзора должны обеспечивать наличие у нанимаемых сотрудников опыта в области аудита и иного соответствующего опыта, а также профессионального сертификата или диплома в области аудита или бухгалтерского учета на начальном уровне/при повышении по службе	• «...в ходе обзора было установлено, что от внутренних аудиторов наличие одного из вышеупомянутых профессиональных сертификатов или дипломов требуется лишь в 57% организаций, хотя это и поощряется почти во всех организациях (93%). На практике 16 из охваченных обзором организаций сообщили о том, что 75% сотрудников – аудиторов категории специалистов имеют как минимум одну из этих квалификаций.» (пункт 63, стр. 20–21) • «...как минимум 5% годового бюджета служб аудита выделяется на профессиональную подготовку/повышение квалификации по вопросам аудита лишь в 38% организаций.» (пункт 64, стр. 21)	Учреждения поддерживали рекомендацию 5 в отношении опыта и сертификации сотрудников служб внутреннего аудита и надзорных органов. Вместе с тем учреждения отметили, что важное значение должны также иметь и другие сертификаты, помимо бухгалтерского диплома. Они отметили, что, хотя при наборе и продвижении по службе должно, безусловно, отдаваться предпочтение сотрудникам, обладающим сертификатом профессионального аудитора, например дипломированным внутренним аудиторам или дипломированным аудиторам ин-	• Выполнена 17 из 20 организаций, к которым она относится (BCOO) • В 16 из 22 служб внутренней ревизии по меньшей мере 50% сотрудников имели профессиональный диплом специалиста по внутренней ревизии • 59% служб внутренней ревизии сообщили, что их текущие бюджеты профессиональной подготовки являются достаточно точными

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
		формационных систем, это не должно быть обязательным условием и руководители служб внутреннего аудита/над-зора должны предлагать всем сотрудникам аудиторских служб, которые еще не сделали этого, получить один или несколько таких сертификатов. Более того, как отметили учреждения, передовая практика в сфере внутреннего аудита предусматривает также использование внутренних сотрудников, которые могут и не быть специалистами по аудиту/бух-галтерскому учету, для выполнения функций внутреннего аудита (пункт 10, стр. 3)	
Рекомендация 6: Комитеты по аудиту/надзору должны в соответствующих случаях проводить обзоры процесса оценки потребностей и планирования внутреннего аудита на основе учета рисков и давать указания относительно методов его совершенствования	• «...многие организации системы Организации Объединенных Наций все еще находятся на предварительных стадиях внедрения ОУР, т.е. на этапе подготовки установочных и рамочных документов или на экспериментальном/первоначальном этапе.» (пункт 72, стр. 22) • «...при подготовке планов аудиторских проверок они учитывают существующие или разрабатываемые рамочные системы ОУР исходя из степени зрелости...» (пункт 72, стр. 22) • «...половина организаций сообщили о том, что они не определяют цикл аудита по уровню риска или что цикл аудита не является адекватным для обеспечения приемлемого уровня риска.» (пункт 73, стр. 22) • «было указано, что аудиторские проверки строятся в основном на имманентном риске, а не на остаточном риске.» (пункт 74, стр. 22)	Учреждения согласились с рекомендацией 6 в отношении того, что комитеты по аудиту/надзору должны проводить обзоры процесса планирования внутреннего аудита и давать указания относительно методов его совершенствования (пункт 11, стр. 3)	• Выполнена 14 из 15 организаций, к которым она относится (ВОО) • 7 из 22 (41%) рассмотрели концепцию ОУР своих организаций рамки в рамках развития своего плана внутренней ревизии • Все 22 организации наладили официальные процессы планирования внутренней ревизии с учетом риска • В ходе бесед старшие руководители часто указывали, что они не понимают, как система внутренней ревизии выводит свою оценку рисков

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
Рекомендация 7: В целях повышения результативности руководящим/директивным органам соответствующих организаций следует поручить исполнительным главам провести обзор штатного комплектования аудиторских подразделений и бюджета, подготавливаемого руководителем службы внутреннего аудита/надзора, с учетом, в случае необходимости, мнений комитетов по аудиту/надзору и следует предложить исполнительным главам соответствующий курс действий для обеспечения функциональных звеньев по аудиту надлежащими ресурсами для выполнения плана аудиторских проверок	• «С 2006 года ресурсы для аудита были увеличены в 12 организациях...» (пункт 79, стр. 25) • «Многие руководители служб внутреннего аудита выразили Инспекторам общее неудовлетворение по поводу объема ресурсов, имеющихся для осуществления аудиторской деятельности; вместе с тем 40% указали, что вопрос о ресурсах представляет собой значительную проблему/трудность, с которой в настоящее время сталкиваются службы внутреннего аудита в ИКАО, МОТ, ИМО, ЮНИДО, БАПОР, ВПС, ВОИС и ВМО.» (пункт 81, стр. 25) • При применении формулы ОИГ 70% организаций оказываются ниже диапазона в плане числа внутренних ревизоров (см. таблицу 1, стр. 26)	Организации системы Организации Объединенных Наций поддержали рекомендацию 7 и призвали директивные/руководящие органы поручить исполнительным главам обеспечить, чтобы аудиторские подразделения обладали надлежащими ресурсами для выполнения плана аудиторских проверок (пункт 12, стр. 4)	• Выполнена всеми 8 организациями, к которым она относится (ВСОО) • Результаты обследований показывают, что 32% руководителей службы внутренней ревизии были полностью удовлетворены достаточностью ресурсов внутренней ревизии • Подробные сведения о бюджете и штате служб внутренней ревизии на 2015 год см. в приложении V (А и В)
Рекомендация 8: В целях повышения уровня подотчетности и транспарентности соответствующим директивным/руководящим органам следует потребовать от руководителей служб внутреннего аудита/надзора представлять им ежегодно в письменной форме доклады о результатах аудиторской деятельности и публиковать такие ежегодные доклады на веб-сайтах организаций. Эти ежегодные доклады должны касаться выполнения плана аудита, основных рисков, аудиторского ранжирования проверенных подразделений, вопросов руководства и контроля, ключевых выводов, рекомендаций и осуществления ранее не выполненных рекомендаций, а также любых вопросов, касаю-	• «...отчетность обеспечивается либо в устном, либо в письменном порядке как минимум не ежегодной основе... за исключением МОТ и Организации Объединенных Наций, где устная отчетность перед исполнительным главой не предусмотрена.» (пункт 90, стр. 30) • «В большинстве организаций, за исключением МАГАТЭ, ЮНИДО и БАПОР, ежегодный сводный отчет/доклад представляется руководящим/директивным органам непосредственно или через исполнительного главу.» (пункт 90, стр. 30) • Вопросы независимости охвачены в 14 докладах о внутренней ревизии (см. диаграмму 4, стр. 31)	Учреждения поддержали рекомендацию 8 доклада Объединенной инспекционной группы (пункт 13, стр. 4)	• Выполнена 2 из 3 организаций, к которым она относится (ВСОО) • 45% служб внутренней ревизии не помещают прямого подтверждения независимости в своем ежегодном докладе • Все 22 службы внутренней ревизии готовили ежегодные или краткие доклады о своей деятельности и сводки выполнения плана внутренней ревизии

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
щихся независимости, ресурсов и других факторов, которые снижают эффективность аудиторской деятельности Рекомендация 9: Старшему руководству и главам служб внутреннего аудита/надзора следует в соответствующих случаях усовершенствовать свои системы контроля за выполнением рекомендаций аудита в соответствии с передовой практикой, включая электронное отслеживание, мониторинг, представление отчетности исполнительным главам или комитету по вопросам управления как минимум раз в полгода и руководящим/директивным органам на ежегодной основе, а также раскрывать информацию о невыполненных рекомендациях аудита в отношении тех аспектов деятельности, которые сопряжены с высоким риском. По этой же причине старшим руководителям следует обеспечить своевременное представление информации о ходе выполнения рекомендаций руководителям служб внутреннего аудита/надзора. Для укрепления/создания этой системы следует выделить необходимые ресурсы или заручиться одобрением директивных/руководящих органов	• 4,8% служб внутренней ревизии не имели электронной базы данных/системы отслеживания выполнения рекомендаций внутренних ревизоров; 28,6% имели внутренние ИТ-приложения/базы данных; 28,6% имели интерактивные системы; 38,1% используется Excel или аналогичные табличные программы (см. диаграмму 5, стр. 32) • Подробная информация о контроле за выполнением рекомендаций ревизоров (см. диаграмму 6, стр. 33)	Учреждения согласились с рекомендацией 9, и несколько организаций отметили, что они стали более эффективно выполнять рекомендации ревизоров после того, как они установили специально предназначенные для этого компьютерные системы (пункт 14, стр. 4)	• Выполнена 16 из 19 организаций, к которым она относится (BCOO) • Все 22 служб внутренней ревизии сообщили, что налажен последующий процесс, который требует представления руководством доклада о состоянии выполнения рекомендаций внутренних ревизоров • Все 22 службы внутренней ревизии подтверждали выполнение руководством плана действий • В 14 из 22 организаций руководство взяло на себя ответственность за отслеживание своих собственных ответов в централизованном порядке применительно ко всем рекомендациям надзорных органов, в том числе рекомендаций внутренней ревизии, внешней ревизии и ОИГ

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
Рекомендация 10: В целях обеспечения транспарентности и подотчетности директивным/руководящим органам соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы качество работы внутренних аудиторских подразделений раз в пять лет подвергалось независимой внешней оценке или самооценке при внешней независимой перепроверке в соответствии со стандартами Института внутренних ревизоров (ИВР), и следует обеспечить принятие коррективных мер для приведения внутренней аудиторской деятельности в общее соответствие со стандартами ИВР	- ИКАО, ИМО, МСЭ и ВПС не имели официальной программы гарантий и совершенствования качества (пункт 102, стр. 36) - Аудиторская деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций в целом соответствовала стандартам в 10 организациях (см. пункт 106, стр. 36)	Учреждения системы Организации Объединенных Наций поддерживали рекомендацию 10, в которой призывается к проведению независимых оценок качества внутренних аудиторских проверок (пункт 15, стр. 5)	- Выполнена 4 из 5 организаций, к которым она относится (ВОО) - На сегодняшний день 18 из 22 служб внутренней ревизии (82%) провели хотя бы одну внешнюю оценку качества и большинство из них получили проходной балл - Деятельность по ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций в целом соответствовала предъявляемым требованиям в 15 организациях и частично соответствовала им в 2 организациях
Рекомендация 15: В целях повышения уровня подотчетности, усиления контроля и соблюдения требований руководящим органам следует пересмотреть мандаты комитетов по аудиту/надзору для включения в них функций обзора результативности работы как внутренних, так и внешних аудиторов, а также других обязанностей, в том числе касающихся руководства и управления рисками	- Чуть менее 90% комитетов по надзору играют определенную роль в рассмотрении адекватности процессов внутренней ревизии (см. диаграмму 12, стр. 60) - Около 75% комитетов по надзору играли определенную роль в периодическом пересмотре положения о комитете по надзору (см. диаграмму 12, стр. 60) - Половина из комитетов по надзору играла определенную роль в рассмотрении адекватности процессов внешней ревизии (см. диаграмму 12, стр. 60)	Как и в случае предыдущих рекомендаций, учреждения не комментировали содержание рекомендации 15, отметив, что мандаты комитетов по ревизии/надзору относятся к компетенции директивных/руководящих органов (пункт 20, стр. 6–7)	- Выполнена 11 из 14 организаций, к которым она относится (ВОО) 94% комитетов по надзору играют определенную роль в связи с планом внутренней ревизии 100% комитетов по надзору играют определенную роль в связи с бюджетом и ресурсами внутренней ревизии
Рекомендация 16: Руководящим органам следует потребовать регулярного – как минимум раз в три года – пересмотра устава Комитета по аудиту/надзору и представления любых изменений на утверждение руководящих органов	«...уставы/круги ведения комитетов по аудиту/надзору одобряются только исполнительным главой в ВПС, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ПРООН.» (пункт 189, стр. 62–63)	Учреждения согласились с тем, что уставы аудиторских и надзорных органов должны регулярно пересматриваться. В некоторых организациях такие органы создаются исполнительными главами, которые таким образом берут на себя ответственность за любые пересмотры мандатов и уставов этих	- Выполнена 14 из 15 организаций, к которым она относится (ВОО) - Положение/круг ведения комитетов по ревизии/надзору утверждается только исполнительным главой в ЮНИСЕФ и ЮНФПА

Рекомендации ОИГ (2010 года)	Выдержки из доклада ОИГ 2010 года ^a	Комментарии КСР ^b	Состояние выполнения в 2015 году ^c
		аудиторских/надзорных органов (пункт 21, стр. 7)	78% комитетов по надзору играли определенную роль в пересмотре положения о ревизии - Положение о комитете по надзору утверждается руководящим/директивным органом в случае 72% служб внутренней ревизии
Рекомендация 17: Руководящим/директивным органам следует избирать/назначать членов комитета по аудиту/надзору, число которых должно колебаться от пяти до семи, с должным учетом уровня их профессиональной компетентности, принципов географического распределения и гендерной сбалансированности в целях отражения коллективных интересов директивных органов. Кандидаты должны проверяться комитетом, если только комитет по аудиту/надзору не является подкомитетом руководящих/ди-рективных органов, для обеспечения соблюдения вышеуказанных требований, включая требования к независимости, до их назначения	2 из 14 комитетов (ЮНЕСКО, ВПС) имели менее 5 членов (см. диаграмму 13, стр. 64) - Среднее число членов комитета по надзору составило 5,5 (см. диаграмму 13, стр. 64) «Назначения одобряются главным образом исполнительными главами или руководящим/директивным органом.» (пункт 193, стр. 64)	В связи с рекомендацией 17 учреждения заявили, что предлагаемые процедуры могут без необходимости усложнить этот процесс. Учреждения сообщили, что они успешно применяют систему, в соответствии с которой исполнительный глава с одобрения руководящих органов назначает членов комитетов, из которых формируется группа внешних экспертов, обладающих взаимодополняющими профессиональными знаниями и опытом работы в различных географических регионах. Более того, учреждения отметили, что, хотя в рекомендации руководящим органам предлагается назначать членов надзорных комитетов, надзорные комитеты не являются политическими органами и должны, соответственно, состоять из таких экспертов по вопросам надзора, которые не являются сотрудниками Организации и не зависят от нее (пункт 22, стр. 7–8)	- Выполнена 13 из 15 организаций, к которым она относится (ВОО) - В случае 10 служб внутренней ревизии директивные/руководящие органы отвечают за утверждение назначения членов комитета по ревизии/надзору - В 13 из 18 комитетов по надзору имеется официально установленный порядок или процесс назначения членов комитета

<i>Рекомендации ОИГ (2010 года)</i>	<i>Выдержки из доклада ОИГ 2010 года^a</i>	<i>Комментарии КСР^b</i>	<i>Состояние выполнения в 2015 году^c</i>
Рекомендация 18: Для обеспечения транспарентности и распространения передовой практики председатель комитета по аудиту/надзору должен представлять непосредственно директивным/руководящим органам как минимум один ежегодный доклад с любыми возможными отдельными замечаниями исполнительных глав, который должен размещаться на веб-сайте организации в соответствии с передовой практикой	• «...большинство комитетов по аудиту в организациях системы Организации Объединенных Наций отчитываются перед руководящими/директивными органами через исполнительных глав; так обстоит дело в ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и УВКБ.» (пункт 202, стр. 66) • МОТ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ВМО и ВОИС публикуют отчеты на веб-сайте Организации (см. пункт 203, стр. 66)	Учреждения согласились с тем, что председатели комитетов по аудиту и надзору должны напрямую представлять директивным/руководящим органам по меньшей мере один ежегодный доклад, и поддержали и другие предложения, содержащиеся в рекомендации 18 (пункт 23, стр. 8)	• Выполнена 13 из 14 организаций, к которым она относится (ВОО) • Все 18 комитетов по надзору в соответствии с их положением или практикой должны были представлять ежегодный доклад о внутренней ревизии руководящему органу/директивному органу/исполнительному совету

Приложение III

Методика и средства сбора данных

Методические элементы и средства сбора данных для настоящего обзора были следующими:

A. Анализ документации

Была собрана и проанализирована информация, имеющаяся в печатном виде или опубликованная в Интернете, о внутренней ревизии и ее заинтересованных сторонах. Она включала профессиональные стандарты, критерии, средства оценки и обследования Института внутренних ревизоров (ИВР) и других профессиональных организаций; сайты участвующих организаций; положения о комитетах по внутренней ревизии и надзору; документы о структуре управления и организационной структуре; плановые и бюджетные документы; доклады внутренних ревизоров, комитетов по надзору и других заинтересованных сторон по вопросам надзора; предыдущие обзоры ОИГ и других организаций государственного и частного сектора.

B. Вопросник для организаций

Фактографическая информация была собрана с помощью вопросника, направленного каждой участвующей организации для представления организацией единого ответа. Эта информация была необходима для оценки служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций. Она также послужила основой статистических данных, касающихся служб внутренней ревизии. Ответы были получены от всех 22 организаций со службами внутренней ревизии; таким образом, доля ответивших составила 100%.

C. Обследования отношения к внутренней ревизии

В дополнение к фактографической информации, полученной из ответов на вопросник, ОИГ провела обследования семи групп ключевых заинтересованных сторон для определения их мнений по поводу внутренней ревизии и отношения к ней. Эти семь групп были следующими:

- *исполнительные главы*: интерес представляли их мнения в качестве ключевых заинтересованных сторон и основных получателей услуг внутренней ревизии;
- *члены руководящих органов*^a: ключевые клиенты органов внутренней ревизии, которые могут опираться на работу этих органов для того, чтобы получить уверенность в эффективности организации;
- *руководители служб внутренней ревизии/надзора*^b: функциональные руководители, отвечающие за предоставление услуг внутренней ревизии;

^a Этот термин будет использоваться во всем тексте всего доклада для обозначения органа самого высокого уровня, состоящего из государств-членов.

^b Этот термин будет использоваться во всем тексте доклада для обозначения «главного ревизора» в соответствии со стандартами ИВР. В рамках системы Организации Объединенных Наций используются разные названия должности (подробнее см. приложение I).

- *персонал службы внутренней ревизии*: представляют интерес их мнения о сильных сторонах и задачах службы внутренней ревизии в рамках их соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций;
- *старшие руководители*^c: клиенты служб внутренней ревизии, которые поддерживают регулярное и непосредственное взаимодействие со службой внутренней ревизии в процессе ревизии;
- *члены комитетов по надзору*: интерес представляет их опыт и их роль по предоставлению консультаций исполнительным главам и руководящим органам по вопросам эффективности внутренней ревизии;
- *внешние аудиторы*: целесообразно ознакомиться с их представлениями о роли, эффективности и отдаче системы внутренней ревизии в качестве профессионалов – коллег сотрудников по внутренней ревизии.

Доля ответивших на вопросы обследования отношения к внутренней ревизии была в целом высокой. Подробнее см. таблицу ниже.

Доля ответивших и число бесед по категориям заинтересованных лиц

	Число ответивших на вопросы обследования	Доля ответивших на вопросы обследования (%)	Число бесед
Исполнительные главы	11	42	9
Члены руководящего органа	173	22	7
Руководители служб внутренней ревизии/надзора	18	81	15
Сотрудники службы внутренней ревизии	159	52	18
Члены комитета по надзору	54	67	7
Старшие руководители	246	58	27
Внешние ревизоры	35	85	4

Источник: Подборка ОИГ 2015 года.

Для проведения обзора было необходимо и полезно обобщить данные обследований отношения во внутренней ревизии для того, чтобы представить результаты в общесистемном разрезе. Однако из-за огромных различий в размерах организаций ответы определенных групп, охваченных обследованием, могли преимущественно отражать положение дел в этих организациях с большим числом респондентов. Это касалось обследований, в которых число участников зависело от размеров организации, т.е. сотрудников внутренней ревизии, старших руководителей и некоторых членов комитета по надзору. Для того чтобы уменьшить расхождения, результаты обследований этих трех заинтересованных групп были скорректированы таким образом, чтобы ответ каждой участвующей организации получил одинаковый вес^d.

^c Для проведения этого обследования был составлен список типичных функций старшего руководителя, а также представителей высшего руководства, и результаты обследования были представлены соответствующим сотрудникам.

^d Для каждого вопроса был рассчитан средний ответ по каждой организации. Затем ответы 22 организаций были усреднены для получения общего ранга по системе Организации Объединенных Наций, когда каждая организация получала равный вес, независимо от ее относительного размера и доли ответов.

Во всем тексте доклада последовательно используются скорректированные результаты по сотрудникам внутренней ревизии, руководителям и членам комитетов по надзору, хотя результаты обследований, использованные в отношении исполнительных глав, руководителей служб внутренней ревизии/надзора, членов руководящих органов и внешних ревизоров, не были скорректированы.

Высокая доля ответов имеет решающее значение для обеспечения достоверности, надежности и экстраполируемости результатов обследований. Одно из недостатков данных, представленных в этом обзоре, – неравномерное число ответов по разным категориям и организациям. Например, в то время как доля ответов была очень высокой по руководителям служб внутренней ревизии/надзора, доля ответивших среди членов руководящих органов была сравнительно низкой. Как указывалось выше, необходимость взвешивания ответов в некоторых обследованиях означает, что несколько респондентов в менее крупных организациях получили вес, равный большому числу респондентов в других организациях.

Еще один недостаток данных обследований отношения к внутренней ревизии связан с тем, что некоторые опросы (сотрудников внутренней ревизии, административных руководителей, старших руководителей и членов руководящих органов) проводились централизованно координаторами ОИГ в каждой организации. По нескольким организациям ОИГ не получила окончательное число сотрудников, которым были разосланы вопросники этих обследований (размер выборки обследования), и не может уточнить процедуру, использованную в случае непоступления ответов (т.е. неполученные электронные письма, сообщения о временном отсутствии сотрудника, напоминания и уточнения).

Чтобы устранить эти недостатки, результаты обследований были триангулированы с учетом бесед, анализа документов и предварительного анализа для обеспечения надежности выводов и заключений.

D. Беседы и поездки

Для триангуляции вопросника для организаций и данных обследования отношения к внутренней ревизии была собрана дополнительная информация с помощью проведения индивидуальных бесед или бесед с фокус-группами. Беседы были проведены при личной встрече, с помощью видеоконференц-связи или по телефону. В общей сложности было проведено 87 бесед во всех семи группах основных заинтересованных сторон, а также во внешних организациях, использованных для сопоставления. Беседы с участвующими организациями позволили инспекторам более подробно изучить вопросы, поднятые в обследованиях и вопроснике для организаций, и задать последующие вопросы. Беседы также предоставили возможность сравнения практики других международных организаций и правительств стран. Следующие организации приняли инспекторов для беседы (в порядке места расположения):

- Женева (ВОЗ, ВОИС, МОТ, ВМО, МСЭ);
- Нью-Йорк (Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, «ООН-женщины»);
- Вашингтон (Всемирный банк, МВФ, ПАОЗ);
- Монреаль (ИКАО);
- Оттава (правительство Канады: Казначейский совет Секретариата Канады, Управление Генерального ревизора Канады);
- Париж (ЮНЕСКО, ОЭСР);
- Брюссель (Европейская комиссия, НАТО);

- Рим (ВПП, ФАО, МФСР);
- Вена (ЮНОДК, ЮНИДО, МАГАТЭ, ОБСЕ);
- Манила (Азиатский банк развития);
- Лондон (ИМО, правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии: Казначейство Ее Величества);
- Амман (БАПОР).

Е. Анализ официальных документов

Для обеспечения систематического анализа основных документов участвующих организаций были составлены контрольные перечни. Рассмотренные документы, указанные в этих контрольных перечнях, включали положения о внутренней ревизии, положения о комитетах по надзору, ежегодные доклады о внутренней ревизии, ежегодные доклады комитета по надзору, стратегии внутренней ревизии и планы ревизий с учетом рисков. Контрольные перечни были составлены на основе международных стандартов внутренней ревизии, разработанных Институтом внутренних ревизоров (ИВР). На результаты анализа официальных документов даются ссылки по всему тексту доклада для обоснования выводов.

Ж. Контроль качества

По мере возможности материалы, касающиеся обзора (круг ведения, анкета, результаты обследований, предварительные выводы и рекомендации), представлялись на разных этапах обзора группе основных заинтересованных сторон (в рамках ОИГ и женеvским членами СПСВР ООН) для проверки и представления комментариев. В сентябре 2015 года инспекторы представили предварительную информацию о собранных данных и первоначальные выводы на ежегодном совещании СПСВР ООН, состоявшемся в Маниле, для представления замечаний и комментариев.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами в целях проверки выводов и рекомендаций с учетом коллективного мнения Группы. Проект доклада был распространен среди участвующих организаций для исправления фактографических ошибок и представления или своих замечаний по выводам и рекомендациям.

Приложение IV

Три «линии обороны» в системе Организации Объединенных Наций

Три «линии обороны» можно описать следующим образом:

- *первая линия обороны*: регулярные управленческие функции, реализующие элементы управления (включая общие правила, процедуры, делегирование полномочий), которые направлены на достижение целей и учет рисков;
- *вторая линия обороны*: функции контроля рисков (включая общеорганизационное управление рисками, системы внутреннего контроля, управление, ориентированное на результат или показатели деятельности, и другие конкретные процессы управленческого контроля) и обеспечения того, что элементы контроля первой линии действуют должным образом;
- *третья линия обороны*: независимые надзорные функции (включая внутреннюю ревизию, расследования, инспекции и оценку), которые обеспечивают объективные гарантии и рекомендации по эффективности управления, учету рисков и внутреннему контролю^a.



Материал, адаптированный ОИГ для системы Организации Объединенных Наций из руководства по статье 41 8-й директиве о законодательстве о компаниях ФЕАУР и ЕАИВР^b.

^a Стандарты ИВР (2012 года): 2110 («Управление»); 2120 («Учет рисков»); 2130 («Контроль»). Эти стандарты предусматривают необходимость внутренней ревизии для оценки и содействия совершенствованию управления, учета рисков и процессов внутреннего контроля.

^b Федерация европейских ассоциаций по управлению рисками (ФЕАУР) и Европейская конфедерация институтов внутренней ревизии (ЕАИВР); см. ИВР, *The Three Lines of Defence and Effective Risk Management and Control*, IIA Position Paper, January 2013, p. 2.

Приложение V

Бюджеты, штаты и результаты внутренней ревизии

А. Доля бюджета служб внутренней ревизии в общем бюджете с разбивкой по организациям (в 2015 году)

(тыс. долл. США)

(тыс. долл. США)	Организация			Внутренняя ревизия			Итого (%) (B/A)
	РБ	ВБ	Итого (A)	РБ	ВБ	Итого (B)	
Секретариат ООН			12,189,632			35,139 *	0.29 *
УВКБ			6,234,449			7,232	0.12
ПРООН			5,516,014			14,256	0.26
ЮНИСЕФ			4,954,863			7,600	0.15
ВПП			8,428,700			4,384 **	0.05
ВОЗ			3,977,000			3,278	0.08
ФАО			1,221,500			3,433	0.28
ЮНФПА			991,359			3,221	0.32
Крупные организации (средняя по группе)							0.19% ***
БАПОР			744,000			3,888	0.52
МОТ			741,350			2,107	0.28
ЮНЕСКО			762,500			1,153	0.15
ЮНОПС			691,354			1,339	0.19
МАГАТЭ			620,015			1,116	0.18
ВОИС			412,740			895	0.22
ЮНИДО			381,049			850	0.22
«ООН-женщины»			358,467			1,500	0.42
Средние организации							0.27%
ЮНЭЙДС			287,420			660	0.23
ИКАО			202,947			555 ****	0.27
МСЭ			171,617			648	0.38
ВМО			96,000			105	0.11
ИМО			73,573			340	0.46
ВПС			60,981			130	0.21
Малые организации							0.28%
Средняя взвешенная							0.25%

В настоящем докладе организации были подразделены на «крупные» (годовой бюджет > 900 млн. долл. США), «средние» (годовой бюджет = 300–900 млн. долл. США) и «малые» (годовой бюджет < 300 млн. долл. США). Эта группировка последовательно используется по всем текстам доклада для аналитических целей.

РБ: ресурсы регулярного бюджета; ВБ: внебюджетные ресурсы.

* Включая 7 232 млн. долл. США для служб внутренней ревизии УВКБ.

** Бюджет внутренней ревизии ВПП покрывается из ее бюджета вспомогательных и административных расходов (ВАР).

*** Это средняя взвешенная рассчитана без учета суммы 7 232 млн. долл. США для служб внутренней ревизии УВКБ, как поясняется в (*).

**** Из-за совмещения различных надзорных функций в Управлении оценки и внутренней ревизии эта цифра относится к бюджету Управления на проведение внутренней ревизии.

В. Доля сотрудников службы внутренней ревизии в числе всех сотрудников с разбивкой по организациям (в 2015 году)

(тыс. долл. США)	Организация			Внутренняя ревизия			Итого (%)
	Сотрудники категории специалистов	Вспомогательный персонал*	Итого (A)	Сотрудники категории специалистов	Вспомогательный персонал*	Итого (B)	(B)/(A)
Секретариат ООН			41,081			196 **	0.48 **
УВКБ			10,753			25 ***	-
ПРООН			7,528			59	0.78
ЮНИСЕФ			12,335			26	0.21
ВПП			1,982			20	0.98
ВОЗ			6,237			11	0.18
ФАО			2,945			17	0.58
ЮНФПА			2,609			12	0.46
Крупные организации (средняя по группе)							0.52%
БАПОР			29,371			10	0.03
МОТ			2,965			7	0.24
ЮНЕСКО			2,073			8	0.39
ЮНОПС			617			4	0.65
МАГАТЭ			1,939			7	0.36
ВОИС			1,205			3	0.25
ЮНИДО			704			5	0.71
«ООН-женщины»						4	0.66
Средние организации							0.41%
ЮНЭЙДС			826			3	0.36
ИКАО			690			2 ****	0.35
МСЭ			738			4	0.49
ВМО			270			3	1.11
ИМО			291			4	1.37
ВПС			255			0	0.00
Малые организации							0.61%
Средняя взвешенная							0.51%

* Вспомогательный персонал включает должности категории общего обслуживания (ОО) и аналогичного персонала, а также сотрудников полевой службы.

** Включает 25 сотрудников, выделенных для подразделений внутренней ревизии УВКБ.

*** 25 сотрудников работают по контрактам с УСВН и не считаются сотрудниками УВКБ.

**** Из-за совмещения различных надзорных функций в Управление оценки и внутренней ревизии эта цифра относится к числу сотрудников, занимающихся внутренней ревизией.

С. Фактические (за 2014 год) и предусмотренные в бюджете (на 2015 год) мероприятия по внутренней ревизии с разбивкой по организациям

<i>Организация</i>	<i>2014 год</i>	<i>2015 год</i>
	<i>Число мероприятий по внутренней ревизии</i>	<i>Число мероприятий по внутренней ревизии</i>
Секретариат ООН	147	162
УВКБ*	21	38
ПРООН	119	48
ЮНИСЕФ	39	38
ВПП	19	19
ВОЗ	14	22
ФАО	34	41
ЮНФПА	22	25
Крупные организации (средняя по группе)	52	49
БАПОР	14	15
МОТ	14	12
ЮНЕСКО	13	14
ЮНОПС	30	48
МАГАТЭ	20	20
ВОИС	5	7
ЮНИДО	4	7
«ООН-женщины»	8	8
Средние организации	14	16
ЮНЭЙДС	6	6
ИКАО	5	5
МСЭ	4	4
ВМО	11	11
ИМО	8	6
ВПС	2	2
Малые организации	6	6

* Цифры для Секретариата Организации Объединенных Наций были скорректированы с учетом мероприятий по внутренней ревизии, проведенных для УВКБ. Включают 21 мероприятие в 2014 году и 38 мероприятий в 2015 году.

Приложение VI

Мнения заинтересованных сторон о внутренней ревизии

В настоящем приложении содержится резюме мнений заинтересованных сторон по трем ключевым аспектам внутренней ревизии:

- *Гарантии*: Внутренняя ревизия предоставляет гарантии по вопросам управления, учета рисков и процессов контроля в организации, которые помогают ей в достижении своих стратегических, оперативных, финансовых и нормоприменительных целей.
- *Объективность*: Благодаря своей приверженности началам добросовестности и подотчетности, внутренняя ревизия имеет ценность для руководящих органов и старшего руководства в качестве объективного источника независимых рекомендаций.
- *Глубокий анализ*: Внутренняя ревизия является катализатором повышения эффективности и действенности организации, давая ценные сведения и рекомендации на основе анализа и оценки данных и бизнес-процессов.

В зависимости от конкретного элемента были опрошены все или некоторые из семи заинтересованных групп, выделенных в настоящем обзоре. Итоговые суммы/процентные показатели были округлены и не всегда равняются сумме слагаемых.

А. Гарантии

Внутренняя ревизия успешно стала важнейшим элементом структуры подотчетности в организации.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнитель- ные главы	Старшее руководство	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Согласен	78	51	60	78	54	54	59
Частично согласен	22	35	30	11	33	31	19
Затрудняюсь ответить	0	6	4	11	4	5	0
Частично не согласен	0	4	6	0	4	4	13
Не согласен	0	3	0	0	4	3	3
Не знаю	0	0	0	0	1	2	6
Итого	100	100	100	100	100	100	100

Комитет по надзору является эффективной частью руководящего органа механизма надзора.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Комитеты по надзору	Исполнитель- ные главы	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Согласен	35	67	63	48	48
Частично согласен	41	21	0	24	21
Затрудняюсь ответить	18	9	25	11	3

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Комитеты по надзору	Исполнитель- ные главы	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Частично не согласен	0	1	0	2	3
Не согласен	0	1	13	3	7
Не знаю	6	0	0	11	17
Итого	100	100	100	100	100

Руководитель службы внутренней ревизии/надзора играет важную роль в организации и оказывает ценную помощь руководящему органу в выполнении тем своих надзорных функций.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Комитеты по надзору	Исполнительные главы	Руководящие органы
Согласен	79	67	56	53
Частично согласен	0	12	0	27
Затрудняюсь ответить	16	12	22	6
Частично не согласен	0	4	11	6
Не согласен	0	6	11	1
Не знаю	5	0	0	7
Итого	100	100	100	100

В плане работы по внутренней ревизии надлежащим образом рассматриваются области самого высокого риска для организации.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнительные главы	Старшее руководство	Внешние ревизоры
Согласен	68	60	41	75	35	33
Частично согласен	21	23	45	0	39	37
Затрудняюсь ответить	5	6	5	13	5	13
Частично не согласен	5	7	5	0	10	7
Не согласен	0	2	4	13	7	7
Не знаю	0	2	0	0	5	3
Итого	100	100	100	100	100	100

План работы внутреннего аудита обеспечивает надлежащий уровень общей гарантии внутреннего контроля, учета рисков и процессов управления во всей организации.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнительные главы	Старшее руководство	Внешние ревизоры
Согласен	58	46	33	75	42	37
Частично согласен	37	34	52	0	36	40
Затрудняюсь ответить	0	8	3	13	5	10
Частично не согласен	0	7	8	0	7	0
Не согласен	5	6	3	13	4	10

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнительные главы	Старшее руководство	Внешние ревизоры
Не знаю	0	0	0	0	5	3
Итого	100	100	100	100	100	100

Внутренняя ревизия обеспечивает высокое качество функций ревизии, которые приносят профессиональные надежные результаты, основанные на фактических данных.

(%)	Комитет по надзору	Старшее руководство
Согласен	52	40
Частично согласен	42	43
Затрудняюсь ответить	3	8
Частично не согласен	3	5
Не согласен	0	3
Не знаю	0	1
Итого	100	100

Внутренняя ревизия обеспечивает использование передовой отраслевой и специальной практики и новаторских методов в области аудита.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнитель- ные главы	Старшее ру- ководство	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Согласен	53	47	31	63	20	23	27
Частично согласен	37	25	44	13	27	34	33
Затрудняюсь ответить	5	9	16	13	29	15	13
Частично не согласен	5	10	5	0	6	7	3
Не согласен	0	4	4	13	6	5	10
Не знаю	0	5	0	0	12	17	13
Итого	100	100	100	100	100	100	100

Каковы, на ваш взгляд, наиболее важные формы аудиторских функций, обеспечиваемых службой внутренней ревизии? Просьба расположить в порядке предпочтения, от 1 (максимальная важность) до 4 (минимальная важность) (но тем не менее достаточно высокая).

	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнитель- ные главы	Старшее ру- ководство	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Ревизия соблюдения правил организации	2,28	1,95	1,77	1,00	1,78	1,70	1,69
Ревизия деятельности/ результативности	1,65	1,39	1,83	2,13	1,94	1,66	1,93

	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнитель- ные главы</i>	<i>Старшее ру- ководство</i>	<i>Руководящие органы</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Ревизия использова- ния ИТ	2,94	2,82	2,87	3,43	3,22	3,32	2,77
Консультативные услуги	3,11	3,16	3,34	3,13	2,67	3,12	3,30

В. Объективность

Функция внутренней ревизии является независимой и обладает достаточной властью и полномочиями для получения доступа к людям и информации, необходимым для выполнения своей работы.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Старшее руководство</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Согласен	94	69	45	100	73	47
Частично согласен	6	26	40	0	12	34
Затрудняюсь ответить	0	1	5	0	7	3
Частично не согласен	0	1	7	0	2	6
Не согласен	0	3	3	0	5	9
Не знаю	0	0	0	0	1	0
Итого	100	100	100	100	100	100

Были ли за последние пять лет случаи, когда внутренние ревизоры не получили доступа к людям, документам или информации, которые вы считаете серьезным нарушением независимости?

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>
Да	0	3
Нет	100	98
Итого	100	100

Имели ли место за последние пять лет случаи давления со стороны руководства для изменения отчетов, заключений или рекомендаций ревизоров, которые вы считаете серьезным нарушением независимости?

(%)	<i>Руководители служб ВР</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>
Да	6	7
Нет	94	93
Итого	100	100

Система внутренней ревизии надлежащим образом обеспечена ресурсами (кадровыми и финансовыми) для выполнения своей работы в организации.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнительные главы	Старшее ру- ководство	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Согласен	32	27	24	44	36	27	13
Частично согласен	37	25	46	33	20	27	30
Затрудняюсь ответить	0	7	9	11	15	14	3
Частично не согласен	11	19	13	0	6	6	20
Не согласен	21	20	8	11	9	10	10
Не знаю	0	2	0	0	14	16	23
Итого	100	100	100	100	100	100	100

Уровень прозрачности и представление результатов и отчетов ревизий в организации не вызывает нареканий.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Исполнительные главы	Старшее ру- ководство	Руководящие органы	Внешние ревизоры
Согласен	74	54	60	78	55	37	62
Частично согласен	26	21	35	11	26	36	14
Затрудняюсь ответить	0	13	4	11	6	6	3
Частично не согласен	0	4	0	0	6	13	7
Не согласен	0	3	1	0	5	4	3
Не знаю	0	5	0	0	2	4	10
Итого	100	100	100	100	100	100	100

Комитет по надзору может результативно содействовать работе и независимости внутренней ревизии.

(%)	Руководители служб ВР/надзора	Сотрудники служб ВР	Комитеты по надзору	Руководящие органы
Согласен	71	46	76	41
Частично согласен	12	13	23	22
Затрудняюсь ответить	12	12	1	14
Частично не согласен	0	6	0	3
Не согласен	0	7	0	3
Не знаю	6	16	0	17
Итого	100	100	100	100

Положение о комитете по надзору предусматривает мандат, полномочия и отношения подотчетности, необходимые для эффективности комитета по надзору.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Внешние аудиторы</i>
Согласен	53	70	66
Частично согласен	29	22	14
Затрудняюсь ответить	12	8	0
Частично не согласен	0	0	0
Не согласен	0	0	3
Не знаю	6	0	17
Итого	100	100	100

С. Углубленный анализ

Как бы вы оценили сегодняшнюю степень эффективности системы внутренней ревизии?

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотруд- ники ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Старшее руководство</i>	<i>Руководящие органы</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Высокая эффективность	33	15	35	67	30	20	22
Определенная эффективность	67	73	53	22	55	65	70
Затрудняюсь ответить	0	4	7	0	8	10	7
Определенная неэффективность	0	8	2	0	4	4	3
Крайняя неэффективность	0	0	3	0	2	2	3
Итого	100	100	100	100	100	100	100

Служба внутренней ревизии является партнером на стратегическом уровне и способствует достижению целей организации.

(%)	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Руководящие органы</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Согласен	35	51	50
Частично согласен	41	29	21
Затрудняюсь ответить	11	8	11
Частично не согласен	10	5	4
Не согласен	3	4	7
Не знаю	0	3	7
Итого	100	100	100

Внутренняя ревизия служит катализатором изменений и улучшений в организации.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Старшее руководство</i>
Согласен	44	46	43
Частично согласен	44	31	30
Затрудняюсь ответить	11	12	11
Частично не согласен	0	4	8
Не согласен	0	7	7
Не знаю	0	1	1
Итого	100	100	100

Служба внутренней ревизии ориентирована на перспективу и ее работа увязана и согласуется со стратегическими приоритетами и текущими целями организации.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнитель- ные главы</i>	<i>Старшее ру- ководство</i>	<i>Руководящие органы</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Согласен	63	62	47	75	41	41	43
Частично согласен	26	19	37	0	29	34	40
Затрудняюсь ответить	5	7	8	13	14	6	3
Частично не согласен	5	5	5	0	8	6	0
Не согласен	0	7	3	13	6	4	7
Не знаю	0	1	0	0	3	8	7
Итого	100	100	100	100	100	10%	100

Служба внутренней ревизии должным образом осведомлена о стратегии организации, ее деятельности и инициативах и гибко учитывает требования организации.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Старшее руководство</i>
Согласен	84	50	88	47
Частично согласен	11	43	13	29
Затрудняюсь ответить	5	4	0	12
Частично не согласен	0	1	0	6
Не согласен	0	2	0	5
Не знаю	0	0	0	1
Итого	100	100	100	100

Руководитель службы внутренней ревизии воспринимается как авторитетный лидер, который служит образцом для своей профессии и отстаивает ее интересы.

(%)	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Согласен	72	58	67	47
Частично согласен	6	21	11	17
Затрудняюсь ответить	8	16	11	7
Частично не согласен	3	1	0	0
Не согласен	9	4	11	7
Не знаю	2	0	0	23
Итого	100	100	100	100

Руководитель службы внутренней ревизии/надзора является ценным и надежным членом команды старших руководителей организации и представляет руководству откровенные и полезные советы.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Старшее руководство</i>
Согласен	68	67	54
Частично согласен	32	0	18
Затрудняюсь ответить	0	11	17
Частично не согласен	0	11	1
Не согласен	0	11	2
Не знаю	0	0	8
Итого	100	100	100

Руководство и сотрудники службы внутренней ревизии и сотрудники воспринимаются как профессионалы, компетентные и объективные в своей работе; внутренняя ревизия характеризуется культурой профессионализма.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Старшее руководство</i>
Согласен	79	58	50
Частично согласен	16	23	30
Затрудняюсь ответить	5	8	11
Частично не согласен	0	0	3
Не согласен	0	1	4
Не знаю	0	9	2
Итого	100	100	100

Члены комитета по надзору – высококвалифицированные специалисты, дающие отдачу для исполнительного руководства и механизмов надзора руководящих органов.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Руководящие органы</i>	<i>Внешняя ревизия</i>
Согласен	76	29	50	55	55
Частично согласен	6	18	13	18	7
Затрудняюсь ответить	12	17	25	7	3
Частично не согласен	0	10	0	2	7
Не согласен	0	6	13	3	7
Не знаю	6	19	0	15	21
Итого	100	100	100	100	100

Комитет по надзору является важным источником руководящих указаний и рекомендаций для функции внутренней ревизии.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Руководящие органы</i>
Согласен	53	29	76	63	41
Частично согласен	29	28	23	0	22
Затрудняюсь ответить	12	19	1	25	14
Частично не согласен	0	7	0	0	3
Не согласен	0	3	0	13	3
Не знаю	6	15	0	0	17
Итого	100	100	100	100	100

Отчеты внутренних ревизоров четки и имеют высокое качество.

(%)	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Старшее руководство</i>	<i>Внешние ревизоры</i>
Согласен	51	67	47	45
Частично согласен	40	22	31	48
Затрудняюсь ответить	4	11	8	3
Частично не согласен	5	0	9	0
Не согласен	0	0	2	3
Не знаю	0	0	2	0
Итого	100	100	100	100

Рекомендации внутренних ревизоров глубоки, результативны и конструктивны.

(%)	<i>Руководители служб ВР/надзора</i>	<i>Сотрудники служб ВР</i>	<i>Комитеты по надзору</i>	<i>Исполнительные главы</i>	<i>Старшее руководство</i>
Согласен	78	58	61	89	29
Частично согласен	17	36	29	0	48
Затрудняюсь ответить	0	2	5	11	13
Частично не согласен	6	3	5	0	6
Не согласен	0	0	0	0	3
Не знаю	0	0	0	0	1
Итого	100	100	100	100	100

Приложение VII

Размеры и состав комитетов по надзору

	Число членов ко- митета	Нынешние члены комитета с опы- том работы в Ор- ганизации Объ- единенных Наций	Необходимое число членов комитета с опытом в области финансов или ревизии	Члены комитета, которые должны иметь тематический или программный опыт	Заседания комитета – число дней в году (в среднем в 2013–2014 годах)
Секретариат ООН	5		100%	100%	12
УВКБ	5	60%			9
ПРООН	5	80%	60%		11
ЮНИСЕФ	5	80%			6
ВПП	5	20%			9
ВОЗ	5	20%			9
ФАО	5	20%			6
ЮНФПА	5	50%	20%		5
Крупные организации (средняя по группе)	5	49%			
БАПОР	4	100%	100%	100%	10
МОТ	5	40%			4,5
ЮНЕСКО	5	40%	20%		6
ЮНОПС	3		100%	100%	6
ВОИС	7	14%	14%	14%	18,5
«ООН-женщины»	5	80%			0
Средние организации	5	55%			
ИКАО	7	29%			4,5
МСЭ	5	80%			3,5
ВМО	7	71%	29%	29%	2
ВПС	5	100%	20%	20%	1
Малые организации	6	70%			

Приложение VIII

**Сводка действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям
по рекомендациям Объединенной инспекционной группы
JIU/REP/2016/8**

		Намечаемая отдача	КСР	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
				Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	Хабитат ООН	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для принятия решения		☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☒	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Для информации		☒	☐	☐	☒	☒	☐	☒	☐	☒	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		a		Р	Р				Р			Р		Р		Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 2		a		И	И			И		И		И	И		И	И	И		И	И		И	И	И	И		И	И	И	И	И
Рекомендация 3		a		И	И							И			И	И	И			И			И	И	И			И			
Рекомендация 4		c			И							И	И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И		И		И	И	И
Рекомендация 5		b		И	И			И		И		И	И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И		И	И	И	И	И
Рекомендация 6		e		И	И			И		И		И	И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И		И	И	И	И	И
Рекомендация 7		a														И					И					И					
Рекомендация 8		f		И	И											И					И		И		И	И			И		
Рекомендация 9		a		Р	Р			Р		Р			Р		Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р

Условные обозначения: **Р:** рекомендация для принятия решения руководящим органом. **И:** рекомендация для принятия мер исполнительным главой.
☐: рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача: **а:** повышение прозрачности и подотчетности; **б:** распространение передового опыта; **с:** укрепление координации и взаимодействия; **д:** повышение слаженности и согласованности; **е:** усиление контроля и соблюдения требований; **f:** повышение результативности; **g:** значительная финансовая экономия; **h:** повышение эффективности; **i:** прочее.

* Перечисленные в [ST/SGB/2015/3](#).