



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
14 July 2022
Russian
Original: English

Для принятия решения

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Вторая очередная сессия 2022 года

6–9 сентября 2022 года.

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Обзор функций Управления внутренней ревизии
и расследований ЮНИСЕФ**

Резюме

В настоящем документе представлены результаты общего обзора функций Управления внутренней ревизии и расследований и оценки его независимости, проведенных в соответствии с просьбой Исполнительного совета, содержащейся в его решении 2022/15.

Элементы проекта решения для рассмотрения Исполнительным советом приводятся в разделе VIII настоящего документа.

* E/ICEF/2022/22

Примечание: за все аспекты выпуска настоящего документа отвечает ЮНИСЕФ.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Общий обзор	3
II. Цель	4
III. Мандат, организационная структура и функции Управления внутренней ревизии и расследований	5
IV. Внешние оценки Управления внутренней ревизии и расследований	8
V. Оценка независимости Управления ревизии и расследований	11
VI. Предложения и пути дальнейшего укрепления независимости Управления ревизии и расследований	16
VII. Заключение	17
VIII. Проект решения	18

I. Общий обзор

1. Настоящий документ представляется во исполнение решения 2022/15 Исполнительного совета ЮНИСЕФ, содержащего просьбу провести общий обзор функций Управления внутренней ревизии и расследований (УВРР, или Управление) и оценку его независимости. Наряду с этим в настоящем документе выдвигаются предложения и определяются пути дальнейшего укрепления независимости Управления.

2. Управление является одним из ключевых компонентов системы независимого внутреннего надзора ЮНИСЕФ. Его миссия заключается в предоставлении ЮНИСЕФ независимых и объективных заключений о достоверности информации, проведении расследований и консультировании в рамках внутренних ревизий и расследований. Управление проводит оценку и содействует повышению достаточности и эффективности осуществления функции общего руководства, управления рисками и обеспечения контроля и в рамках своей деятельности способствует обеспечению подотчетности, добросовестности и этичного поведения в деле достижения целей и задач ЮНИСЕФ, касающихся поощрения прав и благополучия каждого ребенка.¹

3. Независимость надзорного органа является краеугольным камнем его авторитета, актуальности и эффективности. Функции и независимость УВРР закреплены в его Уставе и Финансовых положениях и правилах ЮНИСЕФ, а также подтверждаются наличием прямого доступа к Исполнительному директору и Исполнительному совету и подотчетности перед ними.

4. Хотя первоначально Управление было создано с мандатом, ограниченным проведением только внутренних ревизий, более 15 лет назад к кругу его полномочий была добавлена ответственность за проведение расследований. В настоящее время УВРР состоит из двух примерно одинаковых по численности подразделений: ревизии и расследований, в которых общее количество должностей, утвержденных на текущий четырехлетний период, равно 58.²

5. С течением времени сфера охвата мандата УВРР и объем его работы существенно возросли. За последнее десятилетие (2011–2021 годы) потребности в подготовке заключений о достоверности информации возросли, поскольку наблюдается значительное увеличение как программы работы ЮНИСЕФ, так и сложности условий оперативной деятельности. За последнее десятилетие объем привлекаемых ресурсов вырос на 130 процентов,³ равно как и масштабы реагирования ЮНИСЕФ на кризисные ситуации гуманитарного характера (в 2021 году ЮНИСЕФ осуществил меры реагирования в связи с 483 новыми или продолжающимися гуманитарными ситуациями в 153 странах мира по сравнению с 292 гуманитарными ситуациями в 80 странах мира в 2011 году). Более того, за последние 5 лет количество расследований, проводимых УВРР, увеличилось более чем на 450 процентов: в 2017 году УВРР провело 116 расследований, а в 2021 году — 647 расследований.

6. Более сложная оперативная обстановка, повышение вероятности возникновения рисков и их последствий, а также факторы, побуждающие и

¹ ЮНИСЕФ, Устав Управления внутренней ревизии и расследований, E/ICEF/2021/AB/L.5, Нью-Йорк, 8 апреля 2021 года.

² В 2023 году будут добавлены 2 должности, а в 2024 году — 3 должности.

³ ЮНИСЕФ, Годовой доклад за 2011 год, Нью-Йорк, июнь 2012 года (на английском языке) и ЮНИСЕФ, Годовой доклад Исполнительного директора ЮНИСЕФ за 2021 год, E/ICEF/2022/10, Нью-Йорк, 18 апреля 2022 года.

стимулирующие изменения в общеорганизационной культуре и моделях поведения, способствовали возникновению вполне понятных требований в отношении повышения эффективности общего руководства и уровня организационной зрелости. Доноры все чаще стремятся получить более подробную информацию об институциональной подотчетности ЮНИСЕФ, которая подтверждает использование финансовых средств по назначению. Все это в совокупности требует наличия надежной независимой надзорной службы, обеспеченной соответствующими ресурсами.

7. Управление преисполнено решимости обеспечить независимость своей деятельности, равно как и гарантировать неизменно высокое качество работы. С этой целью за последние три года УВРР инициировало проведение двух внешних обзоров своей ревизионной работы⁴ и отдельного внешнего обзора работы в области расследований, который был завершен в январе 2022 года.⁵ Исходя из результатов этих недавно проведенных внешних обзоров, которые были дополнены настоящей внутренней оценкой УВРР, Управление утверждает, что в целом оно действует независимо и без вмешательства со стороны руководства ЮНИСЕФ. Управление самостоятельно определяет сферу охвата своих ревизий и расследований, распоряжается выделенным ему бюджетом и отчитывается о результатах своей работы перед Исполнительным директором и Исполнительным советом. Тем не менее для укрепления его независимости существуют дополнительные возможности, которые перечислены в разделе VI настоящего документа. Следует отметить, что, хотя за последние несколько лет объем ресурсов, предоставляемых Управлению, увеличился, рабочая нагрузка и сложность вопросов, решаемых УВРР в соответствии с его мандатом и закрепленных в его Уставе, также существенно возросли, что свидетельствует о необходимости проведения более тщательного анализа его потребностей в ресурсах.

II. Цель

8. В своем решении 2022/15 Исполнительный совет обратился к директору УВРР с просьбой представить на второй очередной сессии 2022 года «оценку независимости Управления, содержащую соображения (не ограничиваясь нижеперечисленным) относительно того, в какой степени Управление может свободно определять:

- a) как и когда представлять свои доклады и информационные сообщения Исполнительному совету;
- b) сферу охвата своих ревизий и расследований;
- c) в отношении каких вопросов или каких лиц проводить ревизию или расследование;
- d) что оценивать;

⁴ Институт внутренних ревизоров, PA Quality Services LLC, Оценка качества внутренних ревизий, представленная ЮНИСЕФ, ноябрь 2019 года; и консультативное заключение, подготовленное компанией «Делойт» (не является общедоступным документом). Эти внешние обзоры были инициированы с тем, чтобы помочь Управлению внутренней ревизии и расследований заложить основу поэтапного совершенствования стратегии внутренней ревизии, а также обеспечить, чтобы его позиционирование и структура приносили максимальную пользу организации.

⁵ Kaltenbach E. C. and P. L. Roberts, Extract of the report on the external assessment of the investigation function of the United Nations Children's Fund (UNICEF), 31 января 2022 года, переиздано 7 февраля 2022 года.

- e) как использовать имеющиеся финансовые средства; и
- f) свои взаимоотношения с Управлением служб внутреннего надзора».

9. Кроме того, Совет обратился к директору УВРР с просьбой представить бюджетную смету, необходимую для выполнения мандата Управления, а также предложения и пути дальнейшего укрепления независимости Управления. Наконец, было предложено провести закрытое подготовительное совещание по этой теме с участием руководителей УВРР, членов Исполнительного совета и наблюдателей в преддверии второй очередной сессии 2022 года.

10. Настоящий документ содержит информацию об областях, представляющих интерес, которые были перечислены Исполнительным советом в его решении. Он призван проинформировать Совет о порядке функционирования Управления, существующих мерах по сохранению его независимости и любых проблемах, с которыми оно сталкивается, требующих своего решения для обеспечения надлежащего выполнения его функций и мандата. Наряду с этим в нем содержится информация для рассмотрения и обсуждения на запрошенном подготовительном совещании с участием руководителей УВРР и членов Исполнительным советом в преддверии второй очередной сессии 2022 года, а также закладывается основа для будущих руководящих указаний Совета.

III. Мандат, организационная структура и функции Управления внутренней ревизии и расследований

11. *Мандат:* В Уставе УВРР, утвержденном Исполнительным советом после рассмотрения Консультативным комитетом по ревизии и Исполнительным советом в июне 2021 года, излагаются цель, полномочия и обязанности Управления в соответствии с Финансовыми положениями и правилами ЮНИСЕФ и системой подотчетности ЮНИСЕФ. Управление оказывает услуги по двум отдельным направлениям профессиональной деятельности: проведению внутренних ревизий и проведению расследований. Устав определяет принципы и порядок сохранения функциональной и оперативной независимости Управления при выполнении надзорных функций. В этом отношении Устав призван обеспечить, чтобы УВРР:

a) инициировало и осуществляло свою деятельность в отношении любых вопросов, которые оно сочтет необходимыми для выполнения своих обязанностей, а также представляло доклады Исполнительному директору и/или Исполнительному совету по любым вопросам, которые оно сочтет актуальными;

b) выносило независимые решения в отношении выбора своих мероприятий, определения сферы их охвата, процедур, периодичности и сроков их осуществления, а также в отношении информирования о результатах проводимых мероприятий;

c) не подвергалось вмешательству при определении сферы охвата своих ревизий и расследований, выполнении своей работы и информировании о результатах;

d) включало в свою деятельность все программы, операции (в том числе все системы и процессы) и мероприятия, осуществляемые ЮНИСЕФ и его персоналом, его институциональными подрядчиками, партнерами-исполнителями и другими третьими сторонами в любом месте;

e) инициировало ревизии и расследования межучрежденческой деятельности Организации Объединенных Наций и участвовало в них в координации с другими надзорными органами Организации Объединенных Наций;

f) получало одобрение плана работы по проведению независимых периодических ревизий Исполнительным директором после его рассмотрения Консультативным комитетом по ревизии ЮНИСЕФ. (Управление может, при необходимости, проводить ревизию или расследование в любой области, относящейся к его мандату);

g) в независимом порядке принимало решения о возбуждении расследования по любому вопросу или о нерассмотрении дела или о начале расследования без одобрения Исполнительного директора или любого другого должностного лица;

h) взаимодействовало с Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций, надзорными органами системы Организации Объединенных Наций и другими многосторонними структурами, высшими аудиторскими ведомствами государств-членов и правоохранительными или другими органами государств-членов, когда это необходимо для выполнения его мандата, с должным учетом привилегий и иммунитетов ЮНИСЕФ;

i) стремилось к обеспечению и было обеспечено необходимыми кадровыми и бюджетными ресурсами, с тем чтобы быть в состоянии выполнять свою миссию и сохранять свою независимость;

j) отчитывалось перед Исполнительным директором и руководством ЮНИСЕФ о результатах ревизий и расследований и о возникающих рисках и тенденциях, выявленных в ходе его оперативной деятельности, а также о любых других вопросах, которые оно считает целесообразными.

k) отчитывалось перед Исполнительным советом о своей оперативной деятельности, а также о любых других вопросах, которые оно считает целесообразными. В соответствии с решениями Исполнительного совета в ежегодном докладе Управления внутренней ревизии и расследований ЮНИСЕФ, представляемом Исполнительному совету, содержится подготовленное для Исполнительного директора и Исполнительного совета на основе объема проделанной работы ежегодное заключение об адекватности и эффективности системы руководства, управления рисками и контроля организации.

12. Организационная структура и функции УВРР: На четырехлетний период 2022–2025 годов в Управлении утверждено 58 штатных должностей, распределенных между тремя подразделениями: в Канцелярии директора — 4, в Секции внутренней ревизии — 31⁶ (в 2021 году — 23) и в Секции расследований — 23⁷ (в 2018 году — 11). В настоящее время большинство сотрудников УВРР базируются в Нью-Йорке, а с 2021 года небольшое отделение, состоящее из одной группы по ревизии и одной группы по расследованиям, расположено в Будапеште. Управление планирует создать третье отделение, в котором сотрудники будут поровну распределены между функцией ревизии и функцией расследований, но в рамках действующего

⁶ Из них 5 должностей в Секции внутренней ревизии будут открыты после января 2023 года (2 — в 2023 году, и 3 — в 2024 году).

⁷ Включая 1 должность младшего сотрудника категории специалистов.

штатного расписания. Управление намерено обеспечить, чтобы к 2024 году примерно 40 процентов его сотрудников работали за пределами Нью-Йорка, однако при этом преисполнено решимости проводить децентрализацию только в том случае, если Управление сможет обеспечить непрерывность своей деятельности, моральный дух сотрудников останется высоким, а перемещение должностей будет осуществляться на основе вакансий и добровольного выражения заинтересованности.

а) **Канцелярия Директора:** Канцелярия Директора разрабатывает общую стратегию деятельности всего Управления, осуществляет надзор за выполнением планов работы Управления, распоряжается бюджетом и отчитывается о ходе работы и достигнутых результатах своей деятельности в области подготовки заключений о достоверности информации, проведения расследований и консультирования перед Исполнительным директором и Исполнительным советом.

б) **Секция внутренней ревизии:** Секция внутренней ревизии проводит ревизии и предоставляет консультационные услуги в отношении всех программ, операций (в том числе всех систем и процессов) и мероприятий, осуществляемых ЮНИСЕФ и его персоналом, его институциональными подрядчиками, партнерами-исполнителями и другими третьими сторонами в любом месте. На основе результатов этой деятельности УВРР выносит ежегодное удостоверяющее заключение о достаточности и эффективности системы руководства, управления рисками и контроля в ЮНИСЕФ. Наряду с этим данная деятельность нацелена на укрепление функции общего руководства, управления рисками и обеспечения контроля в ЮНИСЕФ в ходе решения его стратегических и оперативных задач. Используя подход, основанный на оценке рисков, Секция внутренней ревизии самостоятельно определяет и расставляет приоритеты при проведении ревизий и консультировании, которые обычно подразделяются на четыре категории: i) внутренние ревизии страновых и региональных отделений ЮНИСЕФ; ii) внутренние ревизии тематических и межсекторальных направлений деятельности; iii) консультационные услуги; и iv) совместные и скоординированные внутренние ревизии, проводимые во взаимодействии со службами внутренней ревизии учреждений системы Организации Объединенных Наций. Годовой план работы, утвержденный Исполнительным директором после его рассмотрения Консультативным комитетом по ревизии, является гибким, а с тем чтобы отразить возникающие тенденции и проблемные вопросы, он периодически пересматривается и корректируется. Все окончательные доклады о внутренней ревизии направляются Исполнительному директору и в соответствии с решением 2012/13 Исполнительного совета впоследствии либо публикуются, либо публикации не подлежат.⁸

с) **Секция расследований:** Деятельность Секции расследований направлена на оказание ЮНИСЕФ помощи в его усилиях по поддержанию культуры добросовестности и укреплению подотчетности. Она проводит административные оценки по установлению фактов и расследования в целях установления достоверности заявлений о предполагаемом неправомерном поведении, в том числе сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств, а также мошеннических и коррупционных действий с участием сотрудников ЮНИСЕФ, партнеров-

⁸ См. решение 2012/13 в Сборнике решений, принятых Исполнительным советом в 2012 году: www.unicef.org/executiveboard/media/541/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-EN-ODS.pdf.

исполнителей, институциональных подрядчиков и других третьих сторон, связанных с операциями ЮНИСЕФ. Все полученные сообщения о возможном неправомерном поведении и правонарушениях, полученные данной секцией, оцениваются ее группой по принятию дел в производство. Дела, которые не входят в компетенцию УВРР, передаются в другие подразделения или организации. Дела, требующие расследования, поручаются следственным группам. В тех случаях, когда заявления о предполагаемых нарушениях подтверждаются, результаты расследования документируются в отчете о проведении расследования; а в случаях, когда заявления о предполагаемых нарушениях не могут быть подтверждены и не выполнены требования, касающиеся бремени доказывания, результаты расследования документируются в отчете о прекращении производства по делу. Наряду с этим данная секция дает персоналу ЮНИСЕФ указания относительно доступных им вариантов урегулирования спорных вопросов, в том числе в случае возникновения межличностных конфликтов, включая альтернативные механизмы урегулирования, что преследует цель обеспечения наиболее оперативного и эффективного реагирования. В целом профессиональная следственная функция имеет решающее значение для урегулирования заявлений о правонарушениях справедливым для всех сторон образом и обеспечивает доверие к процедуре и уважение к конечному результату.

13. **Профессиональные стандарты:** Управление осуществляет свою деятельность в области внутренней ревизии в соответствии с Международными профессиональными стандартами внутреннего аудита Института внутренних ревизоров (ИВР), которые были приняты к использованию представителями служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений в июне 2002 года. Управление проводит расследования в соответствии с Едиными принципами и правилами проведения расследований, одобренными в 2009 году на 10-й Конференции международных следователей, а также в соответствии с принципами надлежащей правовой процедуры, изложенными в соответствующих нормативных документах.

IV. Внешние оценки Управления внутренней ревизии и расследований

14. Наряду с текущим контролем качества и проведением оценок собственной работы УВРР, Управление и его механизмы обеспечения независимости периодически оцениваются независимыми третьими сторонами, к которым относятся: Консультативный комитет по ревизии ЮНИСЕФ, Комиссия ревизоров и Объединенная инспекционная группа, а также подвергаются внешним оценкам качества, проводимым по инициативе Управления в соответствии с применимыми и актуальными профессиональными стандартами.

15. **Консультативный комитет по ревизии ЮНИСЕФ:** Консультативный комитет по ревизии ЮНИСЕФ — это независимый консультативный орган, не имеющий управленческих полномочий или исполнительных обязанностей и учрежденный для консультирования Исполнительного директора в отношении выполнения Исполнительным директором обязанностей по руководству, управлению и надзору. Данный комитет представляет Исполнительному совету ЮНИСЕФ ежегодный доклад⁹ о надежности систем управления, ревизии и

⁹ Последний из опубликованных докладов (за 2021 год) размещен по адресу: www.unicef.org/executiveboard/media/10646/file/2022_AS-2021_AAC_Annual_Report-EN-2022.04.20.pdf.

оценки ЮНИСЕФ. Комитет проводит совещания с руководством Управления на каждом регулярном заседании ККР, а также проводит закрытое заседание с директором УВРР. В соответствии с обязанностями Комитета, изложенными в его Уставе, среди прочих вопросов он консультирует Исполнительного директора по следующим вопросам, касающимся УВРР:

- а) независимость, эффективность, объективность, достоверность и полезность;
- б) стратегия, планы работы, кадровое обеспечение, бюджеты и периодические / годовые доклады;
- в) программы обеспечения и повышения качества;
- г) ход выполнения мер, принятых руководством в связи с рекомендациями по итогам внутренних ревизий;
- д) обнародование докладов о внутренних ревизиях; и
- е) последствия докладов о ревизиях и расследованиях для управления рисками и внутреннего контроля.

16. **Комиссия ревизоров:** Комиссия ревизоров была учреждена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций для проведения внешних ревизий Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ. Руководители высших ревизионных учреждений государств-членов Организации Объединенных Наций, назначенные Генеральной Ассамблеей, проводят независимые ревизии, и их ежегодные доклады о деятельности ЮНИСЕФ представляются Исполнительному совету. Работа УВРР и его независимость рассматриваются Комиссией ревизоров при проведении собственных оценок, а вытекающие из них рекомендации¹⁰ (например, в отношении пересмотра Устава УВРР) рассматриваются УВРР. С тем чтобы избежать дублирования в охвате и обеспечить, насколько это возможно, использование результатов работы друг друга, при планировании работы между УВРР и Комиссией ревизоров осуществляется тесная координация. Наряду с этим все окончательные доклады о проведенных внутренних ревизиях предоставляются УВРР Комиссии ревизоров одновременно с их передачей Исполнительному директору.

17. **Объединенная инспекционная группа:** Объединенная инспекционная группа — это единственный независимый орган внешнего надзора в системе Организации Объединенных Наций, уполномоченный проводить оценки, инспекции и расследования в масштабах всей системы. Она рассматривает межсекторальные вопросы, выступая в качестве проводника перемен в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Хотя Объединенная инспекционная группа регулярно запрашивает мнение УВРР для обоснования своих обзоров по ряду тем, ее обзоры по вопросам внутренней ревизии¹¹ и

¹⁰ См. доклад Комиссии ревизоров в документе: Детский фонд Организации Объединенных Наций, Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости ЮНИСЕФ за год, закончившийся 31 декабря 2016 года, и доклад Комиссии ревизоров, A/72/5/Add.3, Нью-Йорк, переизданный по техническим причинам 30 августа 2017 года, www.undocs.org/A/72/5/Add.3.

¹¹ Сукейри Р.М. и Терзи Дж., Состояние функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций, Объединенная инспекционная группа, Женева, www.undocs.org/JIU/REP/2016/8.

расследований¹² содержат рекомендации, адресованные непосредственно ЮНИСЕФ и УВРР. Рекомендации и консультативные заключения, предоставленные Объединенной инспекционной группой, создают информационную основу, а также способствуют совершенствованию практики работы и механизмов обеспечения независимости УВРР.

18. Внешняя оценка качества внутренней ревизии: Согласно Международным профессиональным стандартам внутреннего аудита, внешняя оценка качества деятельности в области внутренней ревизии должна проводиться не реже одного раза в 5 лет квалифицированным, независимым специалистом по оценке или группой специалистов по оценке, не являющихся сотрудниками организации. Последняя по времени оценка функции внутренней ревизии УВРР была проведена в 2019 году Институтом внутренних ревизоров, и доклад об итогах этой оценки размещен на веб-сайте УВРР.¹³ Независимость и объективность являются неотъемлемым компонентом атрибутивных стандартов (стандарт 1100), регулирующих данную оценку. По результатам оценки был сделан вывод, согласно которому «функция внутренней ревизии в целом соответствует стандартам и кодексу этики ИВР. Этот уровень соответствия является высшей оценкой и свидетельствует о четком намерении и стремлении к обеспечению соблюдения Основных принципов [профессиональной практики внутреннего аудита («Основные принципы»)] и соответствия определению внутреннего аудита». Вместе с тем группой по оценке были вынесены рекомендации по дальнейшему укреплению независимости, которые нашли свое отражение в действующем Уставе УВРР.

19. Внешняя оценка качества расследований: Устав УВРР также требует проведения периодической независимой внешней оценки функции расследований ЮНИСЕФ. Последняя по времени оценка была проведена в конце 2021 года, а доклад о ее итогах был опубликован в 2022 году. Резюме доклада и вынесенные рекомендации опубликованы на веб-сайте УВРР.¹⁴ В данном докладе содержится вывод, согласно которому «в целом функция расследований, осуществляемая УВРР, соответствует общепринятым стандартам проведения расследований в международных организациях, отраженным в Единых принципах и правилах проведения расследований. Мы также пришли к выводу о том, что функция расследований, осуществляемая УВРР, соответствует Уставу УВРР и другим директивным документам ЮНИСЕФ. Работа в области расследований, проводимая УВРР, воспринимается заинтересованными сторонами как справедливая и компетентная, а взаимодействие было признано конструктивным и эффективным». В полном тексте доклада (неопубликованном) также подтверждается, что при проведении анализа «со стороны исполнительного руководства не выявлено ни единого случая прямого или косвенного вмешательства в ход расследования».

¹² Рошер Г., Обзор состояния функции расследований, Объединенная инспекционная группа, Женева, www.undocs.org/JIU/REP/2020/1.

¹³ Институт внутренних ревизоров, ПА Quality Services LLC, Оценка качества внутренних ревизий, представленная ЮНИСЕФ, ноябрь 2019 года.

¹⁴ Kaltenbach E. C. and P. L. Roberts, Extract of the report on the external assessment of the investigation function of the United Nations Children's Fund (UNICEF), 31 января 2022 года, переиздано 7 февраля 2022 года.

V. Оценка независимости Управления ревизии и расследований

20. В настоящем разделе представлены ответы на ряд конкретных вопросов, поднятых Исполнительным советом в его решении 2022/15.

21. Как и когда представлять доклады и информационные сообщения Исполнительному совету?

а) Представление годового доклада УВРР во время ежегодной сессии Исполнительного совета является единственным регулярным мероприятием по осуществлению взаимодействия между УВРР и Исполнительным советом. Это включает в себя представление самого доклада, а также устное выступление и обмен мнениями с членами Совета. Официальному представлению годового доклада на ежегодной сессии предшествует неофициальный брифинг, который проводится за несколько недель до начала работы сессии.

б) Руководство ЮНИСЕФ рассматривает проект годового доклада УВРР и предлагает редакторские поправки к нему перед его окончательной доработкой в УВРР и представлением Совету. Наряду с этим руководство ЮНИСЕФ представляет официальный ответ на годовой доклад УВРР и присутствует как на официальном заседании, так и на неофициальном брифинге.

в) Годовой доклад и устное выступление директора УВРР включают в себя ежегодное заключение о достаточности системы общего руководства, управления рисками и обеспечения контроля в ЮНИСЕФ,¹⁵ а также общее подтверждение независимости Управления и отсутствия вмешательства руководства.¹⁶ В докладе также подтверждается соблюдение применимых профессиональных стандартов и решений Исполнительного совета (в том числе об опубликовании докладов о внутренней ревизии), а также содержится обзор деятельности и результатов внутренних ревизий и расследований и достаточности выделенных ресурсов.

22. В отношении каких вопросов или каких лиц проводить ревизию или расследование и сфера охвата ревизий и расследований.

а) *Внутренняя ревизия:* В целях обеспечения независимого подхода при определении, отборе и расстановке приоритетов своей деятельности по обеспечению соблюдения установленных требований Управление использует методологию, основанную на оценке факторов риска, что позволяет на независимой основе направлять соответствующие ресурсы, необходимые для проведения ревизии, в те области, где, как было выявлено, ЮНИСЕФ сталкивается с наибольшим риском. Эта работа включает в себя сбор исходной информации при широком участии руководства и сотрудников ЮНИСЕФ, доноров и других ключевых участников диалога, а также анализ широкого спектра данных. Хотя планы работы утверждаются Исполнительным директором после их рассмотрения Консультативным комитетом по ревизии, проводимый анализ, отбор того, какие именно направления деятельности надлежит подвергнуть ревизии, и распределение ресурсов осуществляются по исключительному усмотрению УВРР.

¹⁵ См. годовой доклад Управления внутренней ревизии и расследований Исполнительному совету за 2021 год (E/ICEF/2022/AB/L.5), Нью-Йорк, 14 апреля 2022 года, пункт 14.

¹⁶ Там же, пункт 27.

б) По каждому заданию на проведение ревизии заместителем директора по ревизии утверждается меморандум о планировании ревизии, подготовленный сотрудниками УВРР. Данный меморандум основан на результатах оценки факторов риска и мер контроля, которые служат основой для определения сферы охвата и процедур ревизии. Внутренняя процедура обеспечения качества обеспечивает получение достаточных и надлежащих фактических данных, подтверждающих достижение целей, поставленных в меморандуме о планировании. В случае если УВРР сталкивается с какими-либо ограничениями сферы охвата, оказывающими существенное влияние на завершение ревизии, будь то в силу непреодолимых обстоятельств (например, невозможность изучить оригиналы документов или лично посетить объект) либо иных причин, такие ограничения прямо объявляются в окончательном докладе о ревизии.

с) **Расследования:** Ежегодно Управление получает более 5 000 жалоб или аналогичных сообщений. Поступившие сообщения рассматриваются исключительно в УВРР, которое самостоятельно определяет, в отношении каких вопросов или каких лиц проводить расследование. Как указано в пункте 12 с) выше, все сообщения о возможном неправомерном поведении и/или правонарушениях, подпадающих под действие мандата УВРР (т. е. сообщения о возможном неправомерном поведении или правонарушениях в ЮНИСЕФ и связанных с ним структурах), проходят первоначальную оценку. Наряду с этим секция расследований вправе возбудить расследование в упреждающем порядке на основании признаков мошенничества и/или информации, собранной в ходе своей работы.

д) При определении сферы охвата своих расследований УВРР обязано использовать все разумные направления расследования, которые оно считает целесообразными для установления фактов по делу. Более того, по итогам недавно проведенной внешней оценки качества функции расследований было рекомендовано изучить альтернативные варианты, включая внесение изменений в политические установки, обеспечивающие снижение рабочей нагрузки на УВРР в том, что касается рассмотрения жалоб, которые не требуют или не заслуживают проведения следственных действий.

е) **Консультационные услуги:** Консультационные услуги носят рекомендательный характер и, как правило, предоставляются по конкретному запросу отделения ЮНИСЕФ. Характер и объем консультационных услуг оговариваются с клиентом. Принимаются меры к тому, чтобы любые реальные или потенциальные конфликты интересов, возникающие в связи с предоставлением консультационных услуг по подготовке заключения о достоверности информации или проведением расследования, были выявлены на стадии планирования и надлежащим образом урегулированы.

23. Что оценивать?

а) **Внутренняя ревизия:** Эффективность функции внутренней ревизии оценивается по качеству и своевременности независимых и объективных докладов о проведенных ревизиях и предоставленных консультациях. По итогам ревизии по каждому заданию после завершения процесса проведения ревизии проводится совещание с основным клиентом (например, страновым отделением ЮНИСЕФ или ведущим руководителем / ведущими руководителями рабочего процесса / рабочих процессов), посвященное обсуждению основного содержания замечаний. Затем проект доклада о ревизии предоставляется клиенту для подтверждения фактической точности его содержания, а также достаточности и целесообразности предложенных действий с точки зрения управления выявленными остаточными рисками.

Оценки отдельных замечаний по результатам ревизии и общий вывод, содержащийся в докладе о ревизии, даются по исключительному усмотрению УВРР на основе его независимого профессионального суждения. Окончательный доклад о ревизии направляется Исполнительному директору. В соответствии с решениями Исполнительного совета Управление размещает свои доклады о внутренней ревизии в открытом доступе. В соответствии с решением 2012/13 Исполнительный директор или соответствующее государство-член (когда это применимо) могут обратиться с просьбой о редактировании или сокращении доклада о внутренней ревизии согласно конкретным критериям,¹⁷ хотя только Директор УВРР уполномочен самостоятельно принимать решение о редактировании любой части доклада или о его неопубликовании.

б) **Расследования:** Когда дело о расследовании принимается к производству, оно поручается отдельному следователю. Результаты каждого расследования документируются в отчете о проведении расследования в случае, когда заявление о предполагаемых нарушениях подтверждается, или в отчете о прекращении производства по делу в случае, когда заявление о предполагаемых нарушениях не может быть подтверждено, поскольку не выполнены применимые требования, касающиеся бремени доказывания. Результаты деятельности секции расследований по установлению фактов передаются в соответствующие подразделения, с тем чтобы руководство ЮНИСЕФ приняло решение об административных, дисциплинарных или иных мерах, которые надлежит предпринять по мере необходимости. Вплоть до их издания отчеты о проведении расследований не подлежат проверке кем-либо, кроме сотрудников и руководства УВРР. Когда УВРР устанавливает наличие фактических оснований, указывающих на возможное неправомерное поведение сотрудника, УВРР направляет заместителю исполнительного директора по вопросам управления отчет о проведении расследования, в котором излагаются основанные на фактах выводы, сделанные в результате расследования. После получения отчета заместитель исполнительного директора по вопросам управления вправе запросить дополнительную информацию у УВРР или вернуть дело в УВРР для дальнейшего расследования. Вынесение решения по итогам рассмотрения дела, а также любые решения, связанного с наложением санкций по результатам расследования, находятся в исключительной компетенции заместителя исполнительного директора по вопросам управления. Решения УВРР не проводить расследование по определенным категориям заявлений о предполагаемых нарушениях, а именно тех из них, которые подпадают под действие политики ЮНИСЕФ в отношении запрещения дискриминации, преследований, сексуальных домогательств и злоупотребления властью (POLICY/DHR/2020/002), подлежат рассмотрению руководством посредством проведения управленческой оценки и являются основанием для последующего судебного контроля со стороны внутренних трибуналов по получении апелляции сотрудника.

¹⁷ См. пункт 9 решения 2012/13 Исполнительного совета, размещенного по адресу: www.unicef.org/executiveboard/media/541/file/2012-17-Compendium_of_decisions_2012-EN-ODS.pdf. «Если по мнению Исполнительного директора или соответствующего государства-члена информация, содержащаяся в докладе о внутренней ревизии ЮНИСЕФ, является информацией, содержащей особо важные сведения (касающиеся, в частности, третьих сторон или страны, правительства или административного органа), или подрывающей выполнение принимаемых решений, или способной поставить под угрозу безопасность и защищенность любого лица, нарушить его или ее права или неприкосновенность частной жизни, такой доклад о внутренней ревизии ЮНИСЕФ может быть отредактирован или полностью сокрыт по усмотрению Управления внутренней ревизии и расследований».

24. Как использовать имеющиеся финансовые средства?

а) Как и в других управлениях ЮНИСЕФ, бюджет УВРР подразделяется на две категории: расходы, связанные с должностями, и расходы, не связанные с должностями. Бюджет расходов, связанных с должностями, напрямую увязан с количеством сотрудников, предусмотренных утвержденным штатным расписанием Управления, а бюджет расходов, не связанных с должностями, предназначен для покрытия вспомогательных расходов, необходимых для выполнения программы работ, включая служебные поездки для проведения ревизий и расследований, консультирование как по функциям, выполняемым внештатными сотрудниками, так и по специализированным областям, специалисты по которым либо отсутствуют в Управлении, либо требуются лишь периодически, а также профессиональную подготовку и повышение квалификации сотрудников.

б) Управление финансируется исключительно из общеорганизационного бюджета ЮНИСЕФ. Бюджетные запросы УВРР анализируются и рассматриваются таким же образом, как и бюджетные запросы любого другого отдела или управления ЮНИСЕФ. С этой целью бюджетные запросы УВРР к руководству рассматриваются в контексте более широких финансовых потребностей ЮНИСЕФ. Однако Управление имеет возможность информировать Исполнительный совет о своих потребностях в ресурсах, и руководство учитывает мнение Исполнительного совета при рассмотрении бюджетных запросов УВРР. По запросу руководство предоставляет УВРР дополнительные бюджетные средства на разовой основе.

в) Руководство УВРР обладает полной свободой усмотрения и независимостью в принятии всех решений, связанных с использованием финансовых средств, выделенных Управлению, и в этом отношении не допускается никакого вмешательства или влияния со стороны руководства. В целях сохранения своей независимости УВРР не запрашивает и не принимает финансирование из любых иных источников, кроме общеорганизационного бюджета. Управление использует младших сотрудников категории специалистов, поскольку эти должности не влекут за собой бюджетных последствий для Управления вследствие того, что они финансируются государствами-членами.

25. Взаимоотношения с Управлением служб внутреннего надзора

а) **Внутренняя ревизия:** Руководство как УВРР, так и Управления служб внутреннего надзора (УСВН) часто контактируют друг с другом и проводят двусторонние совещания по мере необходимости. Наряду с этим оба управления принимают участие в периодических совещаниях представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений. Хотя ревизионная работа УВРР ведется независимо от УСВН, в 2021 году между этими подразделениями состоялся первый обмен сотрудниками, а недавно они изучили возможности совместной работы по подготовке заключений о достоверности информации.

б) **Расследования:** Следственная работа Управления, как правило, ведется полностью независимо от УСВН. Вместе с тем Управление взаимодействует с УСВН по вопросам, представляющим взаимный интерес. Например, УСВН оказывало поддержку УВРР в проведении следственной работы от имени УВРР на местах в тех случаях, когда УСВН могло более оперативно обеспечить развертывание следственного персонала, в частности, из-за ограничений на служебные поездки, связанных с пандемией. Кроме того, Управлению перенаправляют дела УСВН, возбужденные на основе заявлений о

предполагаемых нарушениях, которые подпадают под действие мандата УВРР. Бюро также обязано передавать все сообщения о возможных случаях неправомерного поведения Исполнительного директора ЮНИСЕФ или любого из заместителей Исполнительного директора Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который обычно передает такие вопросы в УСВН для рассмотрения и расследования по мере необходимости. Кроме того, УВРР и УСВН принимают участие в мероприятиях, проводимых представителями следственных служб Организации Объединенных Наций.

26. Бюджетная смета, необходимая для выполнения мандата в полном объеме

а) За последние 3 года штат сотрудников Управления увеличился. На четырехлетний период 2022–2025 годов в УВРР утверждено 57 штатных должностей и 1 должность младшего сотрудника категории специалистов. Число должностей следователей увеличилось с 12 в начале 2018 года до 23 к концу 2021 года (рост на 92 процента), хотя за тот же период количество проводимых расследований выросло на 280 процентов, что создает проблемы с поддержанием соответствия штатного расписания рабочей нагрузке. Если в течение целого десятилетия число сотрудников, отвечающих за проведение внутренних ревизий, не увеличивалось, то в текущем четырехлетнем периоде предполагается добавить еще 8 должностей ревизоров, что к 2024 году доведет общее число должностей ревизоров до 31. К концу 2022 года у УВРР будет 12 должностей в Будапеште, а к 2024 году туда планируется перевести еще 8 должностей из Нью-Йорка.

б) Несмотря на рост численности персонала и рабочей нагрузки, бюджет УВРР, не связанный с должностями, оставался практически неизменным в течение последних 5 лет. В 2018 году штатное расписание УВРР включало 41 должность, а выделенный бюджет, не связанный с должностями, составлял 1,28 млн долл. США. В 2019 году штат сотрудников увеличился до 49 человек, а выделенный бюджет, не связанный с должностями, был увеличен до 1,83 млн долл. США. Однако, несмотря на то, что число штатных сотрудников осталось на уровне 49 человек, к 2021 году выделенный бюджет, не связанный с должностями, сократился до 1,21 млн долл. США. В 2022 году общее число сотрудников УВРР достигнет 52 человек, а выделенный бюджет, не связанный с должностями, составит 1,28 млн долл. США.

с) В связи с ограничениями на поездки, вызванными пандемией, в 2020 и 2021 годах расходы УВРР на командировки сократились. Однако в 2022 году расходы на служебные поездки значительно выросли и, как ожидается, еще больше увеличатся в 2023 году. Следует также отметить, что в предыдущие годы для компенсации определенных расходов, не связанных с должностями, использовались сэкономленные средства от незаполненных вакантных должностей. Управление ожидает, что большинство вакансий, если не все из них, будут заполнены к концу 2022 года, что приведет к сокращению этого дополнительного источника финансирования расходов, не связанных с должностями.

д) Хотя благодаря увеличению штата ситуация в УВРР в течение последних 3 лет улучшилась, рабочая нагрузка продолжает расти опережающими темпами. В частности, необходимо будет обеспечить достаточными ресурсами усилия по повышению внимания следственных подразделений к растущему числу заявлений о предполагаемых случаях мошенничества и коррупции. Стратегия УВРР по-прежнему направлена на поиск альтернативных механизмов разрешения конфликтов на рабочем месте, что позволит высвободить следственные ресурсы, которые затем могут быть

перенаправлены на решение других задач. Тем не менее продолжающийся рост масштабов и сложности оперативной деятельности ЮНИСЕФ и увеличение числа поступающих в УВРР сообщений о предполагаемых случаях неправомерного поведения привели к повышенной нагрузке на ресурсы, имеющиеся в распоряжении Управления, которая превосходит предпринимаемые усилия по разработке альтернативных методов разрешения споров.

е) С началом пандемии и для того, чтобы перераспределить ресурсы на мероприятия по борьбе с пандемией, не связанные с должностями бюджеты всех подразделений центральных учреждений были сокращены на 25 процентов, что коснулось и не связанного с должностями бюджета УВРР. Эти финансовые средства не были восполнены, что привело к последовательному сокращению не связанного с должностями бюджета УВРР начиная с 2021 года. Управление признает наличие растущих бюджетных ограничений, связанных с недостаточным объемом регулярных ресурсов, выделяемых для деятельности ЮНИСЕФ по всему миру, и исходит из того, что эти бюджетные ограничения вероятнее всего сохранятся. В связи со значительным увеличением объема работы УВРР руководство недавно удовлетворило специальную просьбу Управления о выделении дополнительных ресурсов, не связанных с должностями, на 2022 год. Предполагается, что и в дальнейшем выделение дополнительных ресурсов, не связанных с должностями, потребуются обеспечивать на постоянной основе. Текущее увеличение бюджета, не связанного с должностями, потребуется для покрытия расходов на возобновление служебных поездок, поддержку профессиональной подготовки сотрудников, удовлетворение краткосрочных кадровых потребностей, обусловленных активизацией расследований случаев мошенничества и коррупции, а также специальных потребностей в передаче профессиональных знаний и опыта практической работы в области консультирования и выполнения стремительно расширяющихся обязанностей по предоставлению отчетности донорам.

ф) На определение достаточности бюджетных ресурсов УВРР с точки зрения выполнения его мандата в значительной степени влияют прогнозы в отношении динамики рабочей нагрузки УВРР, способности ЮНИСЕФ внедрить альтернативные механизмы разрешения споров, требований доноров о предоставлении расширенных гарантий и следственной информации, а также определения степени готовности руководства ЮНИСЕФ и Исполнительного совета к принятию на себя рисков, связанных с обеспечением гарантий. Управление будет продолжать выделять имеющиеся ресурсы для решения вопросов, имеющих первостепенное значение, и деятельности в областях наибольшего риска без ущерба для качества своей работы.

VI. Предложения и пути дальнейшего укрепления независимости Управления ревизии и расследований

27. Ниже предлагается ряд идей относительно дальнейшего укрепления независимости УВРР.

а) Одним из важных факторов сохранения независимости Управления является поддержание связи с Исполнительным советом. Хотя согласно положениям своего Устава УВРР наделено полномочиями самостоятельно отчитываться перед Исполнительным советом «по любым вопросам, которые

оно сочтет актуальными»,¹⁸ на практике взаимодействие между УВРР и Советом носит ограниченный характер. С учетом необходимости соблюдения конфиденциальности многих вопросов, которыми занимается УВРР, Управление приветствовало бы предоставление возможности информировать Совет по вопросам, представляющим для него интерес, на более регулярной основе, а также создать канал связи для взаимодействия на разовой основе или в неофициальном порядке по мере необходимости. К их числу относятся:

b) консультации с Исполнительным советом в отношении любых изменений в статусе занятости директора УВРР;

c) получение информации от Исполнительного совета о его ожиданиях в отношении управления рисками и готовности ЮНИСЕФ к принятию рисков на себя, а также о взаимосвязях между управлением рисками и надзорной деятельностью;

d) предоставление бюджета, необходимого Управлению для эффективного выполнения своего мандата; признание того, что ЮНИСЕФ может оказаться не в состоянии удовлетворить бюджетные потребности Управления в полном объеме за счет имеющихся регулярных ресурсов из-за множества конкурирующих потребностей в этих весьма ограниченных ресурсах, при этом следует рассмотреть возможность использования альтернативных или дополнительных моделей или источников финансирования надзорной деятельности;

e) обеспечение того, чтобы запросы на проведение конкретных мероприятий по обеспечению гарантий и предоставление информации о расследованиях подавались донорами по единообразной процедуре, были необходимыми, уважали процессы надзора и принцип единой ревизии и не препятствовали сохранению независимости Управления;

f) обеспечение того, чтобы ключевые изменения в политике ЮНИСЕФ не оказывали негативного влияния на способность Управления поддерживать непрерывность рабочих процессов и сохранять свою независимость;

g) обеспечение того, чтобы рамочные основы политики ЮНИСЕФ надлежащим образом защищали способность УВРР самостоятельно определять, какие дела оно будет рассматривать для целей проведения расследования;

h) поощрение организации к более широкому использованию альтернативных механизмов разрешения споров в целях урегулирования межличностных конфликтов и устранения поведенческих проблем вместо проведения расследований, а также стимулирование персонала и управленческого звена к принятию мер и урегулированию конфликтов с помощью соответствующих инструментов по мере необходимости.

VII. Заключение

28. По мнению директора УВРР, Управление в целом работает с достаточной независимостью, необходимой для сохранения его добросовестности и объективности. Тем не менее, как отмечалось выше, существуют возможности для дальнейшего укрепления независимости Управления. Управление по-прежнему преисполнено решимости защищать свою независимость и расширять контакты с Исполнительным советом по мере необходимости.

¹⁸ ЮНИСЕФ, Устав Управления внутренней ревизии и расследований ЮНИСЕФ, пункт 3.

VIII. Проект решения

Исполнительный совет

принимает к сведению обзор функций Управления внутренней ревизии и расследований ЮНИСЕФ и оценку его независимости, а также просит в дальнейшем организовать проведение регулярных брифингов и неофициальных обсуждений с Управлением.
