

---

Distribution: General  
Date: 12 October 2016  
Original: French

Пункт 5 повестки дня  
WFP/EB.2/2016/5-C/1  
Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы  
**Для информации**

Документы Исполнительного совета размещены на веб-сайте ВПП (<http://executiveboard.wfp.org>).

---

**План работы внешнего аудитора\***  
*на период с июля 2016 года по июнь 2017 года*

\* Счетная палата Франции использует выражение "внешний аудитор" для обозначения должности, которая внутри ВПП соответствует термину "ревизор". Для обеспечения соответствия с терминологией ООН в настоящем докладе употребляется термин "внешний аудитор".

---

**Координатор:**

Г-н Р. Беллин (R. Bellin)  
Директор Службы внешнего аудита  
тел: 066513-2392

<p>Cour des comptes FRANCE</p> 	<p><b>ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ</b></p>	<p><b>WFP</b> Всемирная Продовольственная Программа</p>  <p>wfp.org/ru</p>
--	---	---

**ПЛАН РАБОТЫ ВНЕШНЕГО АУДИТОРА**

**на период с июля 2016 года по июнь 2017 года**

## СОДЕРЖАНИЕ

I. МАНДАТ И ЦЕЛИ .....	4
II. АУДИТОРСКИЕ ПРОВЕРКИ И ДОКЛАДЫ.....	5
III. СТАНДАРТЫ И МЕТОДЫ .....	5
IV. ОБЛАСТИ АУДИТА.....	7
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СПИСОК НАПРАВЛЕНИЙ АУДИТА, ОТОБРАННЫХ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ В ПЕРИОД 2016–2017 ГОДОВ, И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ СПИСОК ВОЗМОЖНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЛЯ ПОСЛЕДУЮЩИХ ПЕРИОДОВ.....	12
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: СПИСОК ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ, ОТОБРАННЫХ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТОРСКИХ ПРОВЕРОК НА МЕСТАХ В ПЕРИОД 2016–2017 ГОДОВ, И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ СПИСОК ВОЗМОЖНЫХ ПРОВЕРОК НА МЕСТАХ В ТЕЧЕНИЕ ДВУХ БЛИЖАЙШИХ ПЕРИОДОВ .....	13
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: АНАЛИЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СПИСКА НАПРАВЛЕНИЙ ДЛЯ ПРОВЕРКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ В БЛИЖАЙШИЕ ПЕРИОДЫ .....	14

## I. Мандат и цели

1. В настоящем документе, представленном для информации Исполнительному совету Всемирной продовольственной программы (ВПП), содержится годовой план работы внешнего аудитора и подробные данные аудиторских проверок, намеченных на период с июля 2016 года по июнь 2017 года.
2. Решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании статьи 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счетной палаты Франции.
3. Мандат внешнего аудитора изложен в статье XIV Финансовых положений ВПП и в приложении к ним, а также в объявлении на прием кандидатур на должность внешнего аудитора. Объявление на прием кандидатур наряду с предложением услуг внешнего аудитора, в особенности его подробное техническое предложение, которое было утверждено Советом, образуют его круг ведения.
4. В обязанности внешнего аудитора входят проверка финансовой отчетности ВПП (статья 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтет необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутренних механизмов финансового контроля и в целом – системы администрации и управления ВПП (статья 14.4 Финансовых положений).
5. Мандат, предоставленный внешнему аудитору в рамках его круга ведения, утвержденного Советом, охватывает как проверку финансовой отчетности, так и обзор результативности и правомерности управленческих мероприятий ВПП.
6. Согласно статье XIV.6 b) Общих положений и на основании статей 13.1 и 13.3 Финансовых положений ВПП Директор-исполнитель ВПП отвечает за подготовку и представление финансовой отчетности. В соответствии со статьей 3.1 Финансовых положений на Директора-исполнителя также возложено финансовое управление деятельностью ВПП, за которую она отчитывается перед Советом.
7. В первые месяцы работы с Директором-исполнителем будет составлен договор об оказании услуг, цель которого – обеспечить четкое понимание соответствующих обязанностей органов управления и внешнего аудитора в соответствии с МСА-210.
8. Цель проверки финансовой отчетности будет заключаться в получении разумных гарантий того, что в финансовых ведомостях по всем существенным аспектам представлена правдивая и объективная картина финансового положения ВПП по состоянию на 31 декабря 2016 года, и что результаты мероприятий, зафиксированные в течение указанного финансового года, соответствуют Международным стандартам учета в государственном секторе (МСУГС); что финансовые ведомости были составлены в соответствии с Финансовыми положениями и установленной политикой отчетности; что проводимая политика отчетности соответствует политике предыдущего финансового года; и что, наконец, операции проводились с соблюдением Финансовых положений и решений руководящих органов.
9. В рамках финансового аудита внешний аудитор будет заниматься рассмотрением, а при необходимости – тестированием некоторых внутренних механизмов контроля, оказывающих существенное влияние на подготовку финансовой отчетности. Хотя первоочередная цель этой работы состоит в том, чтобы определить стратегию финансового аудита, она может способствовать выявлению возможностей для усиления внутреннего контроля, которые будут доведены до сведения ВПП.
10. Что касается рассмотрения вопросов результативности и правомерности управления ВПП, то аудиторские проверки будут направлены на то, чтобы установить, проводятся ли мероприятия в проверяемых областях в соответствии с принципами экономии, эффективности и действенности, и имеются ли возможности для совершенствования.

11. Проверка результативности будет также направлена на обеспечение того, чтобы проводимые мероприятия, финансовые транзакции и информационные материалы в существенных аспектах соответствовали положениям основных документов ВПП, стандартам рационального финансового управления и Стандартам поведения для международной гражданской службы.

## **II. Аудиторские проверки и доклады**

12. В соответствии со своим кругом ведения внешний аудитор обязан ежегодно готовить доклад о проверке финансовой отчетности ВПП (представляемый на утверждение Совета), сопровождаемый его заключением о состоянии счетов, два доклада о результативности и правомерности управления ВПП, называемые также докладами о проверке результативности (представляются на рассмотрение Совета), и 10 писем в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения внешних подразделений (некоторых региональных бюро, страновых отделений и отделений на местах). Кроме того, внешний аудитор утверждает проект годового доклада о выполнении рекомендаций внешнего аудитора, представляемый Секретариатом на рассмотрение Совета.
13. Как правило, письма с замечаниями в адрес руководства, касающимися управления подразделениями на местах, будут направляться только в Секретариат. При этом внешний аудитор оставляет за собой возможность отражать в своих докладах Совету любые проблемы, на которые следует обратить внимание Совета, отмеченные им в отделениях на местах.
14. Аудиторская проверка финансовой отчетности будет проводиться в штаб-квартире ВПП в два этапа: промежуточный аудит – осенью рассматриваемого финансового года (за 2016 финансовый год – с 5 по 16 декабря 2016 года) для анализа и тестирования механизмов внутреннего контроля; и окончательный аудит – в первом квартале после закрытия счетов (за 2016 финансовый год – с 20 февраля по 10 марта 2017 года) для рассмотрения определенного объема транзакций.
15. Проверки результативности, состоящие из двух аудиторских заданий в штаб-квартире и одного задания по рассмотрению подготовленного Секретариатом проекта доклада о выполнении предыдущих рекомендаций внешнего аудитора, будут осуществляться в период с сентября 2016 года по февраль 2017 года.
16. Каждый год внешний аудитор будет совершать 10 поездок на места, в частности в страновые отделения и региональные бюро. Эти проверки, в ходе которых он проанализирует правомерность управления подразделениями, будут также способствовать проведению проверок результативности в соответствии с намеченными направлениями. Кроме того, они могут включать в себя анализ выборки, составленной в зависимости от наличия рисков в областях, влияющих на финансовую отчетность. Для периода с июля 2016 года по июнь 2017 года аудиторские проверки на местах будут проводиться с октября 2016 года по февраль 2017 года.
17. Хотя круг ведения предусматривает посещения семи страновых отделений и аудиторские проверки трех региональных бюро, внешний аудитор при необходимости может внести предложение о корректировке такого распределения проверок.
18. Для периода с 1 июля 2016 года по 30 июня 2017 года датами представления Секретариату Совета окончательных докладов являются 31 марта 2017 года – для докладов о проверке результативности и 20 апреля 2017 года – для доклада о проверке финансовой отчетности и заключения о состоянии счетов.

## **III. Стандарты и методы**

19. Как указано в статье 14.3 Финансовых положений, аудиторская проверка финансовой отчетности проводится в соответствии с Международными стандартами аудита (МСА), Финансовыми положениями ВПП и приложенному к ним дополнительному кругу полномочий. Эти стандарты являются составной частью Международных стандартов

- высших ревизионных учреждений, которые также регулируют методику, применяемую внешним аудитором при проведении проверок результативности и правомерности.
20. Согласно всем перечисленным стандартам, внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и проявлять критическое мышление и независимость в течение всей процедуры аудита. Ни директивные, ни руководящие органы какой-либо организации не могут вмешиваться в выбор аспектов для аудита, в планирование, установление сроков или выполнение работ, в сообщение результатов или в мониторинг аудиторских проверок.
  21. В ходе планирования как финансовых проверок, так и проверок результативности ревизионные мероприятия направлены на решение трех основных задач: анализ подразделения, оценку системы внутреннего контроля и выявление значимых рисков.
  22. При планировании своей работы внешний аудитор будет ориентироваться на следующие цели:
    - рассмотрение основных проблем, стоящих перед ВПП и ее руководящими органами с точки зрения повышения уровня эффективности, действенности и экономии управления и использования ресурсов, предоставляемых донорами. Поэтому аудиторские мероприятия должны быть направлены на решение важных вопросов, особенно с учетом их финансового или стратегического значения;
    - сочетание этого подхода, во-первых, с анализом рисков любого характера, способных подорвать потенциал ВПП в сфере достижения результатов, ожидаемых государствами-членами, а во-вторых – с программой внутреннего аудита и оценки. Области, выбранные для проведения аудита, должны приносить ВПП дополнительную пользу, прежде всего потому, что с ними связаны значительные риски, и потому, что эти области не подвергались тщательной проверке в ходе недавних аудитов, проводившихся другими наблюдательными органами.
  23. В ходе планирования работы внешний аудитор также учитывает свои возможности по проведению аудиторской проверки в соответствующей области, принимая во внимание имеющуюся информацию, предоставленные ему ресурсы и назначенные сроки.
  24. Для подготовки своего плана работы на период с июля 2016 года по июнь 2017 года и для выработки своей многолетней ревизионной стратегии внешний аудитор провел 4–22 июля 2016 года предварительный анализ рисков.
  25. Эта особая задача, выполненная группой из восьми аудиторов, включая ревизоров Счетной палаты, занимающихся аудиторскими проверками ВПП, потребовала значительных дополнительных усилий по сравнению с другими аудиторскими задачами, которые выполнялись в течение обычного года. Аудиторы учли тот факт, что внешний аудитор в течение первого года действия в этом качестве особенно рискует выбрать для проверки те аспекты, которые не имеют достаточной актуальности. В самом деле, после назначения на эту должность, состоявшегося 1 июля, ему пришлось уже через несколько недель представить годовой план работы и приступить к проведению проверок, учитывая, во-первых, необходимость распределения аудиторских проверок во времени, чтобы не создавать чрезмерной нагрузки для руководства, а во-вторых – сроки представления окончательных докладов Секретариату Исполнительного совета (31 марта и 20 апреля 2017 года).
  26. Стараясь осмыслить порядок деятельности ВПП и проанализировать сопутствующие риски, внешний аудитор принял во внимание выводы своего предшественника – Контролера и Генерального аудитора Индии. Передача полномочий новому внешнему аудитору ВПП производилась в соответствии с руководящими принципами Группы внешних аудиторов Организации Объединенных Наций, как это рекомендуется стандартом МСВРУ-5010. Официальное заявление о передаче полномочий с перечнем информационных материалов, переданных выбывающим внешним аудитором его преемнику, было составлено и подписано обеими сторонами.

27. По результатам анализа рисков внешний аудитор составил список областей для контроля, в которых может потребоваться проверка результативности, учитывая их значимость для ВПП и практическую ценность соответствующих аудиторских заключений.
28. Очевидно, что число возможных направлений для аудита выше числа аудиторских проверок, намеченных на период с июля 2016 года по июнь 2017 года (две проверки).
29. В Приложении 1 представлены не только два направления, отобранные для первого периода – с июля 2016 по июнь 2017 года, но и резервный список приоритетных направлений, подготовленный для многолетней перспективы, чтобы повысить уровень прогнозируемости и согласованности планирования аудиторской работы на предстоящий год. Этот расширенный список будет также способствовать обогащению последующих дискуссий с руководством, другими контрольными органами и Советом, в частности для недопущения дублирования в работе.
30. Направления, намеченные на последующие периоды, носят чисто предварительный характер. Внешний аудитор обязан провести проверку только в тех областях, которые отобраны для первого периода. Многолетняя стратегия будет ежегодно пересматриваться в период подготовки годового плана работы.
31. С учетом той же многолетней перспективы (три двухлетних периода) в Приложении 2 приведен список аудиторских проверок, намеченных для проведения на местах. В отношении корректировки, связанной с годами, следующими после первого периода, действуют те же оговорки, что и для Приложения 1.
32. На этапе оперативного планирования каждой аудиторской проверки этот годовой план работы должен дополняться предварительным исследованием, позволяющим более точно определить охват области аудита, подготовить технико-экономические условия для представления руководству и составить план-задание для аудиторских групп.
33. Для проведения такого оперативного планирования внешний аудитор перед началом каждой ревизии будет организовывать рабочие совещания с руководством ВПП.

#### **IV. Области аудита**

##### **A. Аудиторские проверки результативности**

###### **1. Оценка децентрализации**

34. Учитывая характер мероприятий ВПП, которые проводятся главным образом в чрезвычайных обстоятельствах, ее структура является в значительной степени децентрализованной. Так, на долю ее региональных бюро и страновых отделений приходится 60% всего объема закупок ВПП и 87 % ее персонала (13 395 сотрудников при общей численности штата, составляющей 15 305 сотрудников всех категорий). Такая децентрализованная структура обеспечивает руководителям страновых отделений значительную самостоятельность. За последние годы уровень децентрализации вырос благодаря административным реформам, которые были начаты новым Директором-исполнителем в 2012 году.
35. Высокий уровень децентрализации ВПП наряду с другими ее характеристиками (такими как сотрудничество с третьими сторонами или распределение наличных средств) рискует создать ситуации, способные привести к росту злоупотреблений, поскольку ВПП осуществляет свою деятельность в нестабильных регионах, страдающих от войн, климатических катаклизмов или крайней нищеты.
36. В 2012 году Директор-исполнитель приступила к реализации инициативы, направленной на адаптацию структуры ВПП к характеру ее задач. В число намеченных направлений для преобразования входили перестройка организационной структуры с целью расширения полномочий, передаваемых сотрудникам на местах. Исследования, проведенные перед началом этой инициативы, показали, что "центр тяжести" ВПП постепенно смещается от подразделений на местах к штаб-квартире, в результате чего

делегируемые полномочия по принятию решений и обязанности оказываются недостаточно ясными, наблюдается дублирование функций, а региональные бюро оказываются ослабленными<sup>1</sup>. Организационную структуру ВПП следовало скорректировать таким образом, чтобы поставить подразделения на местах в центр ее системы и тем самым обеспечить более эффективную реализацию Стратегического плана. Эта организационная корректировка заключалась в коренном изменении структуры; отныне службы в штаб-квартире в Риме и региональные бюро поддерживают решения и обязательства страновых отделений в соответствии со Стратегическим планом и политикой ВПП.

37. Такая децентрализация свидетельствует о применении принципа дополняемости, который заключается в передаче органам каждого уровня таких полномочий, которые они могут осуществлять наиболее успешно. Это предполагает наделение страновых отделений максимально возможным объемом полномочий, и лишь очевидная неспособность управлять некоторыми направлениями деятельности в силу размера этих отделений может стать препятствием для проведения такой децентрализации.
38. Инициатива по адаптации структуры ВПП к характеру ее задач должна быть завершена Секретариатом в 2016 году.
39. Перед аудиторской проверкой процедуры децентрализации будут поставлены следующие цели:
  - провести обзор реформы децентрализованной организационной структуры, которая была начата в 2012 году, в частности нового распределения полномочий между штаб-квартирой, региональными бюро и страновыми отделениями, и осуществления переданных полномочий;
  - рассмотреть вопрос о том, были ли достигнуты цели этой реформы с точки зрения полученных результатов, в частности применения принципа дополняемости, который заключается в делегировании директивных полномочий как можно ближе к тому месту, где принимаемые решения должны проводиться в жизнь, и в обеспечении страновыми отделениями вспомогательных услуг в случаях, когда это осуществимо и когда уровень соответствующих затрат является приемлемым;
  - провести анализ того, как новая организационная структура обеспечила повышение эффективности и действенности мероприятий ВПП, в частности, с точки зрения услуг, оказываемых бенефициарам, выделения и привлечения ресурсов, уровней кадрового обеспечения и повышения профессионального уровня сотрудников на местах;
  - проверить объем затрат на проведение реформы, в особенности условия и расходы в связи с вытекающим из нее возможным закрытием и открытием отделений;
  - убедиться в том, что повышение уровня децентрализации не нанесло ущерба согласованности работы ВПП, в частности по осуществлению ее Стратегического плана;
  - рассмотреть вопрос о том, насколько руководство осуществляет общий надзор за деятельностью ВПП и продолжает контролировать решения, принимаемые отделениями на местах, в частности, о том, являются ли инструменты мониторинга, внутреннего контроля и отчетности подходящим арсеналом для проведения децентрализации.
40. В настоящее время система реализации мероприятий ВПП коренным образом пересматривается в связи с проводимой подготовкой Комплексной дорожной карты на ближайшие 15 лет и последующие годы. Намеченная реформа, которая будет представлена на утверждение Совета в ноябре 2016 года, должна оказать значительное воздействие на организацию работы в будущем и ознаменовать собой новую веху в

---

<sup>1</sup> ВПП, 2012 год. Рамочная программа действий по укреплению ВПП

процессе децентрализации. Хотя внешний аудитор не будет рассматривать упомянутые последние изменения при проведении аудита децентрализации, возможно, впоследствии ему придется изучать последствия этих преобразований в рамках других аудиторских проверок, таких, как проверки бюджетного планирования и выделения ресурсов.

## 2. *Динамика и структура людских ресурсов*

41. Кадровый состав ВПП претерпел серьезные изменения с начала нынешнего столетия и с принятием Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Во-первых, менее чем за 15 лет (с 2002 года) число сотрудников возросло на 60%, причем наиболее активный рост наблюдался в 2004 и 2008 годах. В настоящее время в ВПП работают более 15 000 сотрудников.
42. ВПП приступила к упорядочению и модернизации своей системы управления людскими ресурсами (онлайновое обучение, согласование процедур служебной аттестации и т.д.).
43. Имея децентрализованную структуру, ВПП в значительной степени зависит от качества работы сотрудников, нанятых на местной основе. Руководство задается вопросом об оптимальном балансе в сфере распределения обязанностей между местным персоналом (особенно сотрудниками, нанятыми на национальном уровне) и персоналом, набранным на международной основе, а также о балансе их распределения. В настоящее время ВПП проводит политику продвижения сотрудников, нанятых на местной основе, назначая их на должности, аналогичные тем, которые занимают сотрудники, имеющие международный статус. Такие преобразования уже были проведены в трех пилотных страновых отделениях (в Гондурасе, Сомали и Эфиопии).
44. Поскольку ВПП приняла решение не только модернизировать, но также упорядочить и гармонизировать управление статусными уровнями и людскими ресурсами, эта функция поддержки могла бы привести к существенным новым расходам.
45. С другой стороны, в силу характера своих мероприятий, ориентированных на чрезвычайные ситуации, ВПП должна постоянно адаптировать свой кадровый состав к имеющимся потребностям. Например, порядка 3 000 сотрудников заняты в секторе логистики; 80% этого персонала составляют технические сотрудники (которые в основном обеспечивают управление складскими помещениями), причем 70% из них наняты на краткосрочной основе. Предпочтение, отдаваемое краткосрочным контрактам, позволяет осуществлять кадровые перестановки в зависимости от потребностей и даже значительно сокращать численность сотрудников, если мероприятия по распределению продовольственных купонов и денежных пособий преобладают над распределением продуктов питания. Однако такая ситуация может привести к возникновению социальной напряженности внутри персонала ВПП, провоцируя разрыв между сотрудниками со стабильным статусом и сотрудниками, нанятыми на краткосрочной основе. Согласно Годовому отчету о деятельности за 2015 год, лишь 57% опрошенных сотрудников позитивно высказались о перспективах своей профессиональной деятельности в ВПП (Годовой отчет о деятельности за 2015 год, Результат управления 1.1).
46. Выбывающий внешний аудитор провел проверку системы управления людскими ресурсами ВПП; соответствующий доклад был распространен в мае 2012 года. Проверка была сосредоточена на кадровых процедурах, порядке найма, вопросах профессиональной подготовки и прогнозирования; при этом не были затронуты ни общая динамика людских ресурсов и их распределение по категориям, ни соответствующие функции Штаб-квартиры и директоров страновых отделений, имеющих широкие полномочия в кадровой сфере.
47. Перед намеченным аудитом будут поставлены следующие цели:
  - проверить, сохраняется ли контроль за изменениями массы заработной платы сотрудников ВПП и суммы расходов на управление людскими ресурсами;
  - рассмотреть вопрос о том, соответствуют ли уровень и структура людских ресурсов методам деятельности ВПП;

- провести анализ, в частности, в направлении того, удалось ли ВПП обеспечить развитие и привлечение специалистов с такими уровнями компетентности, которые позволяют ей охватывать все компоненты своего мандата, включая как управление в чрезвычайных ситуациях, так и мероприятия в области развития;
- изучить состав категорий сотрудников, в частности установить, соответствует ли баланс между местными и международными сотрудниками, а также между сотрудниками постоянного состава и сотрудниками на краткосрочных контрактах, функциям ВПП и не приводит ли он к каким-либо вредным последствиям.

## **В. Проверки на местах**

48. Круг ведения внешнего аудитора предусматривает, что он будет ежегодно проводить проверки в 10 отделениях на местах, в том числе в ряде региональных бюро и страновых отделений.
49. При составлении соответствующего графика мы учитывали результаты анализа рисков и недавних аудиторских проверок, проведенных одним из контрольных органов. Например, в этом году внешний аудитор исключил те региональные бюро, которые были проверены в 2015–2016 годах, а именно бюро в Йоханнесбурге, Найроби и Панаме.
50. Кроме того, на каждый год были отобраны – не считая исключительных случаев – несколько страновых отделений, находящихся в зоне, охватываемой теми региональными бюро, проверка которых намечена к проведению в соответствующем году.
51. В настоящее время большинство мероприятий ВПП проводятся в условиях чрезвычайных ситуаций уровня 3, в районах повышенной опасности и с привлечением значительных объемов денежных средств (свыше 200 млн долл. США). Учитывая ограниченный опыт, имеющийся на начальном этапе нашего срока полномочий, те очевидные трудности, с которыми сопряжена работа в таких условиях, а также прохождение подготовки в области безопасности, которое может для этого потребоваться, мы выдвигаем оговорку относительно возможности охвата таких стран в стартовый период, то есть в ближайшие месяцы.
52. Хотя мы принимали во внимание тот факт, что речь идет о значительных денежных суммах, в ряде случаев при вынесении профессиональных оценок нам требовалось отходить от чисто финансовой стороны дела. Как представляется, на отдельных объектах вообще не проводилось аудиторских проверок (или, как минимум, не проводилось в недавнем прошлом), поскольку они не относятся ни к категории региональных бюро, ни к категории страновых отделений; с точки зрения охвата аудиторскими мероприятиями ВПП они образуют некое "белое пятно". Объектами такого рода являются:
  - представительства ВПП при Организации Объединенных Наций (в Нью-Йорке и Женеве) и при Африканском союзе (в Аддис-Абебе). Эти подразделения подчинены непосредственно заместителю Директора-исполнителя;
  - отделения ВПП в некоторых странах (Копенгаген/6 сотрудников, Брюссель/15, Лондон/5, Токио/11, Дубай, Вашингтон/55, Пекин, Берлин/15, Мадрид/9, Париж/7 и Сеул). Для оптимального расходования ресурсов эти отделения можно было бы охватить групповыми аудиторскими проверками.
53. В Приложении 2 приводится список подразделений, намеченных для проверки. Периоды 2 (2017–2018 годы) и 3 (2018–2019 годы) указаны только в предварительном порядке в целях улучшения координации с другими контрольными органами.
54. В ходе аудиторских проверок будет систематически рассматриваться правильность управления с точки зрения финансов, людских ресурсов, распоряжения активами и координации с другими органами.
55. Кроме того, аудиторские проверки на местах обеспечат возможность для сбора информации, которая будет полезной для двух проверок результативности, намеченных

на текущий год, а также для проведения дополнительных проверок, необходимых для ревизии финансовой отчетности ВПП.

56. Развитие центров передовых знаний, созданных в качестве средства укрепления сотрудничества "Юг-Юг", является одним из ключевых элементов Стратегического плана ВПП. На соответствующем этапе внешний аудитор может запланировать проверку одного или нескольких таких центров в рамках проведения своих поездок на места. Впоследствии при необходимости в один из его докладов Совету может быть включен обзор, посвященный этой теме.

### **С. Проверка финансовой отчетности**

57. Система внутреннего контроля ВПП характеризуется большим внутренним риском, который обусловлен характером и географией основных операций ВПП, а также высокой степенью децентрализации ее структуры, предоставляющей широкую самостоятельность руководителям страновых отделений.
58. Учитывая эту ситуацию, внешнему аудитору потребуется активизировать проверки в двух нижеперечисленных областях.

#### **1. Работа, связанная с последствиями децентрализации**

59. Высокая децентрализация оперативных и административных процедур ВПП означает, что значительная часть работы выполняется отделениями на местах с передачей директорам страновых отделений широких полномочий, касающихся закупок и соответствующей отчетности, управления запасами и основными фондами, руководства некоторыми категориями сотрудников и местными партнерами, а также управления рядом банковских счетов. Некоторые из таких местных образований действуют в слабой организационно-правовой среде, что может порождать риски с точки зрения внутреннего контроля и злоупотреблений, особенно с учетом того, что деятельность ВПП ориентирована на проведение чрезвычайных операций.
60. К числу мер, принятых ВПП для снижения таких рисков, относятся внедрение комплексного программного обеспечения, интегрированного в структуру СУП (Информационная сеть и Глобальная система ВПП [WINGS]), и проведение региональными бюро и группами по финансовым вопросам штаб-квартиры мероприятий по проверке, выявлению и надзору. Несмотря на принятие указанных мер, риск для финансовой отчетности нужно считать высоким.
61. Для более успешного выявления возможных существенных несоответствий в финансовых ведомостях, обусловленных таким риском, стратегия аудита предусматривает меры по сертификации на местном уровне для тех 10 подразделений, аудиторская проверка которых должна проводиться на ежегодной основе.

#### **2. Работа, связанная с денежными переводами**

62. ВПП корректирует структуру своей деятельности, сокращая распределение продовольствия и расширяя масштабы предоставления денежной помощи (в форме наличных денег или купонов), чтобы бенефициары могли получать продукты питания на местном уровне. Хотя благодаря этому изменению удалось упростить логистические схемы ВПП, такое направление рассматривается как источник высокого риска в условиях, когда системные мошеннические действия могут ослабить позиции ВПП в глазах государств-членов.
63. В этой связи ВПП организовала проведение ряда внутренних аудиторских проверок и подготовку Руководства по новым процедурам отчетности, которое было введено в действие в июле 2016 года. Несмотря на эти меры, риск для различных компонентов финансовой отчетности следует рассматривать как высокий.
64. Согласно стратегии проведения аудита, одному из опытных членов аудиторской группы будет поручено изучить Руководство по новым процедурам и апробировать основные механизмы контроля, оказывающие воздействие на финансовую отчетность.

## Приложение 1

### Список направлений аудита, отобранных для проведения проверок результативности в период 2016–2017 годов, и предварительный список возможных направлений на последующие периоды

2016–2017 годы	2017–2018 годы 2018–2019 годы	2019–2020 годы 2020–2021 годы 2021–2022 годы
Итоги децентрализации	Стратегия привлечения финансовых ресурсов	Оценка мер по реагированию на чрезвычайную ситуацию уровня 3
Эволюция и структура людских ресурсов	Оценка мер по реагированию на чрезвычайную ситуацию уровня 2	Укрепление национального потенциала
	Мероприятия по созданию активов и строительные проекты	Цепочка поставок
	Денежные переводы	Определение результативности
		Бюджетное планирование и выделение ресурсов
		Партнеры по сотрудничеству
		Координация между учреждениями

## Приложение 2

**Список подразделений, отобранных для проведения аудиторских проверок на местах в период 2016–2017 годов, и предварительный список возможных направлений аудита на два последующих периода**

	2016–2017 годы	2017–2018 годы	2018–2019 годы
Региональные бюро	Дакар	Каир	Найроби
	Бангкок	Йоханнесбург	Панама
Страновые отделения	Камерун	Иордания – Сирийская Арабская Республика	Эфиопия
	Центральноафриканская Республика	Ливан	Уганда
	Буркина-Фасо	Государство Палестина	Руанда
	Мьянма	Малави	Гаити
	Лаосская Народно- Демократическая Республика – Камбоджа*	Демократическая Республика Конго- Конго	Гондурас
	Пакистан	Объединенная Республика Танзания или Зимбабве	Гватемала
Представительства ВПП	Аддис-Абеба**	Женева, Нью-Йорк	/
Бюро по связи при государствах	Копенгаген-Брюссель- Лондон***	Вашингтон	Париж-Берлин- Мадрид

\* Общее задание проведению по ревизии обоих страновых бюро в ходе одной аудиторской проверки.

\*\* Задание по проведению ревизии представительства ВПП при Африканском союзе и странового отделения в ходе одной аудиторской проверки.

\*\*\* Задание по проведению ревизии всех трех бюро по связи в ходе одной аудиторской проверки.

## Приложение 3

### Анализ предварительного списка направлений для проверки результативности в ближайшие периоды

#### 1. Стратегия привлечения финансовых ресурсов

1. Стратегия ВПП в области привлечения финансовых ресурсов имеет жизненно важное значение.
2. Механизм финансирования ВПП нестабилен, поскольку единственным источником ее ресурсов являются добровольные взносы. Их сумма в 2016 году оценивается в 4,9 млрд долл. США. На долю 10 основных доноров приходится 80% взносов, а 92% взносов имеют конкретное целевое назначение.
3. Задача ВПП – диверсифицировать источники финансирования и получать (многолетние) взносы, ежегодное поступление которых является более прогнозируемым, а их использование допускает повышенную степень гибкости.
4. В 2014 году общий объем донорского финансирования составил 5,38 млрд долл. Начиная с 2012 года взносы ежегодно возрастают в среднем на 5%. Тем не менее, объем взносов по-прежнему недостаточен в сравнении с плановыми потребностями: в 2012–2014 годах они покрывали 60% плановых годовых потребностей, объем которых оценивался примерно в 8 млрд долл. США (в 2016 году – 8,6 млрд долл. США).
5. Учитывая, что последний внутренний аудит добровольных взносов состоялся в 2015 году (Внутренний аудит ВПП в области распоряжения донорским финансированием), аудиторская проверка стратегии мобилизации финансовых ресурсов, вероятно, будет проводиться в ходе второго (2017–2018 годы) или третьего (2018–2019 годы) периода работы внешнего аудитора.
6. Перед этой аудиторской проверкой будут поставлены следующие цели:
  - рассмотреть адекватность стратегии мобилизации ресурсов, включая недавно запущенную стратегию коммуникации, с учетом задач и трудностей ВПП;
  - проанализировать роль бюро по связи и страновых отделений с точки зрения мобилизации ресурсов, особенно в условиях новой географической структуры;
  - сопоставить методы ВПП с методами других учреждений системы Организации Объединенных Наций;
  - рассмотреть под этим углом зрения вопрос о координации гуманитарных мероприятий.

#### 2. Мероприятия по созданию активов и строительные проекты

7. К числу главных тем в программе работы ВПП на 2016 год относятся модернизация и реконструкция местной инфраструктуры.
8. Строительные проекты ВПП направлены на достижение двойной цели: обеспечение инфраструктуры, подходящей для проведения гуманитарных операций, и содействие устойчивому развитию.
9. Устранение глубинных структурных причин отсутствия продовольственной безопасности традиционно ставилось во главу угла таких категорий программной деятельности, как долгосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению (46% бюджета на 2016 год) и страновые программы; теперь ВПП стремится применять аналогичный подход и при проведении чрезвычайных операций.
10. Следует также обеспечить возможность рассмотрения темы создания активов в рамках специальных операций по восстановлению и укреплению инфраструктуры, необходимой для транспорта и логистики, или конкретных программ по микростроительству, таких как программа "Продовольствие за активы" (ПЗА).

11. Поскольку в 2015 году внешний аудитор провел ревизию строительных проектов (кроме тех, которые связаны с мероприятиями по ПЗА и специальными операциями), плановую аудиторскую проверку можно осуществить в 2017–2018 годах (период 2), 2018–2019 годах (период 3) или даже позднее.
12. Это направление связано с многочисленными стратегическими целями и ожидаемыми итоговыми показателями Матрицы стратегических результатов и Рамочной программы оценки результатов в области управления на 2014–2017 годы: со стратегической целью 2 (Поддержка или восстановление продовольственной безопасности и питания, создание или восстановление источников средств к существованию в условиях нестабильности и после чрезвычайных ситуаций), со стратегической целью 3 (Снижение риска и предоставление возможности людям, общинам и странам удовлетворять продовольственные и нутриционные потребности) и т.д.
13. Годовой отчет о деятельности за 2015 год показывает, что, несмотря на значительное число восстановленных или созданных активов, воздействие создания активов на рост уровня сопротивляемости общин носило ограниченный характер.
14. Следует также провести анализ вероятных негативных последствий для самостоятельности местных субъектов и рисков масштабных мошеннических действий в местном секторе государственного строительства.
15. Перед этой аудиторской проверкой будут поставлены следующие задачи:
  - рассмотреть объем финансирования, выделенного из бюджета ВПП для создания активов, который охватывает несколько направлений деятельности;
  - провести анализ степени обеспечения запланированного воздействия этой деятельности и взаимосвязи между оказанным воздействием и главной целью ВПП – борьбой с голодом, пользуясь созданной ВПП системой измерения результатов;
  - изучить механизмы внутреннего контроля, созданные для регулирования политики в области создания активов, особенно в связи с местными закупками.

### **3. Укрепление потенциала стран-бенефициаров**

16. Расширение возможностей национальных, региональных или местных операторов и укрепление институционального потенциала стран-бенефициаров для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них имеют отношение к нескольким стратегическим целям ВПП.
17. Данное направление связано со стратегическими целями 1 (Спасение жизни людей и защита источников средств к существованию в чрезвычайных ситуациях), 2 (Поддержка или восстановление продовольственной безопасности и питания, создание или восстановление источников средств к существованию в условиях нестабильности и после чрезвычайных ситуаций) и 3 (Снижение риска и предоставление возможности людям, общинам и странам удовлетворять продовольственные и нутриционные потребности).
18. Деятельность в этом направлении направлена на устранение основных препятствий для достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР), а именно на расширение самостоятельности местных субъектов, особенно национальных институтов (органов власти, регионов и городов), а также общин и гуманитарных организаций, и на развитие партнерских связей с местными заинтересованными сторонами.
19. ВПП давно стремится приобщить бенефициаров к мероприятиям по борьбе с голодом, особенно после принятия своего Стратегического плана на 2014–2017 годы. Приоритетный план работы на 2016 год (План управления на 2016–2018 годы) предусматривал выделение 89 млн долл. США на оказание технической помощи в сфере развития потенциала и 250 млн долл. США – на укрепление потенциала.
20. Однако, согласно Годовому отчету о деятельности за 2015 год, уровень развития потенциала национальных субъектов в сфере готовности к чрезвычайным ситуациям

признан низким (Результат 1.4.1). Вопрос о надежности Индекса национального потенциала, который теоретически позволяет оценить прочность институциональной системы, вызывает противоречивые мнения (Результат 2.4.1).

21. Поскольку в 2016 году Управление внутреннего аудита рассмотрело и подготовило доклад по этому направлению, оно не будет включено в наш план работы раньше периода 2018–2019 годов.
22. Перед этой аудиторской проверкой будут поставлены следующие цели:
  - провести обзор осуществляемой политики в целях укрепления институционального потенциала для планирования и принятия мер в связи с чрезвычайными ситуациями, поскольку этот вид деятельности относится к различным программным категориям;
  - определить, в какой степени оценивается развитие институционального потенциала стран, в частности с помощью Индекса национального потенциала;
  - уделяя особое внимание роли правительств, рассмотреть координацию между всеми местными субъектами в процессе укрепления институционального потенциала.

#### **4. Денежные переводы**

23. На долю денежных переводов приходятся значительные объемы операций ВПП (1,4 млрд долл. США, или 29% от общего бюджета объемом 4,6 млрд долл. США, выделенного на операции в 2016 году). Масштабы их применения быстро возрастают: в 2009 году они использовались в 26 операциях и 19 страновых отделениях, а в 2014 году – при проведении 71 операции и в 52 страновых отделениях. При этом число бенефициаров за указанный период увеличилось с 1 млн до 8,9 млн человек (План управления на 2016–2018 годы).
24. Несмотря на жесткие механизмы контроля, установленные руководством ВПП, на активные действия руководящих органов, на мероприятия по профилактике, наблюдению (реестр учета рисков) и выявлению рисков (расследования), вероятность возникновения рисков в связи с осуществлением денежных переводов является высокой, и внешний аудитор должен обращать на это внимание.
25. Осуществление выплат наличными – это деликатный аспект деятельности, поскольку любые случаи присвоения или потери наличных средств чреваты повышенным риском для репутации ВПП.
26. По этому направлению был проведен ряд аудиторских проверок: в 2013 году – внешним аудитором, а также в 2013, 2014 и 2015 годах – Управлением внутреннего аудита; кроме того, в 2014 году была проведена оценка денежных переводов.
27. Тем не менее, ВПП нуждается во внедрении нового механизма управления денежными переводами. Поэтому в план работы внешнего аудитора на 2017–2018 годы (период 2) или на 2018–2019 годы (период 3) может быть включена соответствующая аудиторская проверка.

#### **5. Оценка мер по реагированию на чрезвычайные ситуации**

28. Проведение операций в связи с чрезвычайными ситуациями проходит красной нитью через мандат ВПП. Реагирование на чрезвычайные ситуации (стратегическая цель 1 Стратегического плана на 2014–2017 годы) составляет 66% расходов ВПП, а на долю категории чрезвычайных операций приходится 39% расходов (План управления на 2016–2017 годы).
29. При наличии возможности, особенно с точки зрения безопасности, внешний аудитор планирует полностью рассмотреть вопрос о проведении какой-либо операции в связи с чрезвычайной ситуацией и сосредоточить внимание в течение одного периода на мерах в связи с чрезвычайной ситуацией уровня 2 (в Непале), а в течение другого периода – на мерах в связи с чрезвычайной ситуацией уровня 3 (в Сирийской Арабской Республике или в другой стране).

30. Такой подход даст возможность предметно изучить координацию усилий всех субъектов, привлеченных к той или иной чрезвычайной операции от ее начала и до завершения (в случае Непала), а также взаимодополняемость действий по программе чрезвычайных операций с действиями по другим категориям программы (проекты в целях развития, специальные операции, долгосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению и т.д.), которые могут осуществляться в данной стране.

## **6. Другие направления**

31. Некоторые темы, признанные внешним аудитором в качестве приоритетных, могут быть включены в его план работы только в среднесрочной перспективе (периоды 3 и 4 или позднее), учитывая начатые ВПП реформы (в частности, Комплексную дорожную карту) или недавнее проведение последних аудиторских проверок в этих областях.

### ***а) Бюджетное планирование и выделение ресурсов***

32. Анализ оценки потребностей и механизма выделения ресурсов имеет для внешнего аудитора основное значение. В частности, такой анализ позволит рассмотреть ход выполнения страновых стратегических планов и новые рамки финансирования.
33. Аудиторская проверка в этой области должна проводиться только после осуществления реформы рамок финансирования и создания системы стратегического планирования на уровне стран, то есть либо в 2017 году (аудиторский период 2) – для 16 экспериментальных подразделений, где в настоящее время апробируется упомянутая реформа, либо, вероятнее всего, в 2018 или 2019 году (аудиторский период 3 или 4).
34. Внешнему аудитору потребуется также принять во внимание намерения, выраженные относительно этой сферы Управлением по оценке в его плане работы на 2017–2019 годы, чтобы избежать дублирования уже выполненной работы.

### ***б) Цепочка поставок***

35. Отдел цепочки поставок был создан в конце 2015 года. Было бы преждевременно проводить ревизию цепочки поставок в 2016 году, поскольку она уже была проверена внешним аудитором в 2014 году и внутренним аудитором – в 2016 году, а также переживает в 2016 году существенную реформу (внедрение Вспомогательной системы управления логистикой – LESS). С другой стороны, руководство ВПП по-прежнему занимается разработкой глобального показателя эффективности цепочки поставок (Годовой отчет о деятельности за 2015 год – Результат управления 3.2).
36. Проверку в этой области следует провести в 2018 году (период 3) или в 2019 году (период 4). Благодаря этому также удастся рассмотреть вопрос о доле потерь и отслеживании продовольственной помощи и потерь, который интересует государства-члены (хотя доля потерь продовольствия после его поставки составляет 0,36%, что намного ниже допустимых 2%; Годовой отчет о деятельности за 2015 год – Результат управления 5.4). Нужно отметить, что в 2015 году ВПП выполнила лишь 46% целевых показателей эффективности, предусмотренных в Матрице стратегических результатов (Годовой отчет о деятельности за 2015 год – Результат управления 4.1).

### ***в) Определение результативности***

37. Измерение результатов и отчетность являются ключевыми темами, учитывая специфику финансовой системы ВПП, опирающейся исключительно на добровольные взносы; при этом система показателей и методика оценки отличаются сложностью.
38. Некоторые направления деятельности, например укрепление потенциала бенефициаров, с трудом поддаются количественному измерению, как это было признано самой ВПП в ее Годовом отчете о деятельности за 2015 год, в частности по поводу результатов 2.4 и 3.3.

39. Общий уровень качества сбора данных признан вариативным – либо потому, что ВПП не имеет полного контроля над процедурой сбора данных другими субъектами, либо потому, что ей приходится действовать в сложных условиях.
40. Встает также и вопрос о том, соответствуют ли как существующие системы измерения (Матрица стратегических результатов и Рамочная программа оценки результатов в области управления), так и будущая система (Матрица общеорганизационных результатов) ожиданиям государств-членов и являются ли имеющиеся показатели адекватными или прошедшими соответствующую адаптацию.
41. Аудиторскую проверку в этой области следует проводить только после внедрения новой матрицы общеорганизационных результатов – в 2018 году (период 3) или в 2019 году (период 4). Это позволит охватить вопрос о надежности механизма контроля и мониторинга (Механизм страновых отделений для эффективного управления [COMET]) и других ИТ-инструментов (Система управления операций с наличием [SCOPE] и т.п.), применяемых для сбора и анализа данных.
42. Внешнему аудитору потребуется также принять во внимание намерения, выраженные относительно этой сферы Управлением по оценке в его плане работы на 2017–2019 годы, чтобы избежать дублирования уже выполненной работы.

**d) *Партнеры по сотрудничеству***

43. Партнеры по сотрудничеству представляют собой жизненно важный элемент для такой организации, как ВПП, которая применяет широкую децентрализацию в сфере своей оперативной деятельности и работает в сложных ситуациях, требующих гибкости и знания местных особенностей. ВПП взаимодействует почти с 3 000 партнеров по сотрудничеству, которые принимают участие в реализации 93% ее программ.
44. Партнеры по сотрудничеству занимают центральное место в разработанной ВПП системе партнерских союзов. Более того, в соответствии с ЦУР 17 планируется дальнейшее расширение партнерских отношений.
45. Как и в случае со всеми учреждениями системы Организации Объединенных Наций, такое сотрудничество в силу своего характера сопряжено с высоким внутренним риском.
46. Помимо риска финансовых потерь или даже мошенничества, сам механизм управления взаимодействием с партнерами по сотрудничеству нельзя считать оптимальным. Например, уровень соблюдения со стороны ВПП принципов, которые должны служить основой партнерских отношений (в частности, принципов справедливости и прозрачности), измеряется в рамках Результата управления 2.2 в Годовом отчете о деятельности за 2015 год; согласно этому показателю, лишь 57,5% опрошенных неправительственных организаций считают, что ВПП руководствуется указанными принципами.
47. Поскольку механизм управления взаимодействием с партнерами по сотрудничеству был рассмотрен внешним аудитором в 2014 году и Управлением внутреннего аудита – в 2016 году, следующая аудиторская проверка будет запланирована на 2018 год (период 3), на 2019 год (период 4) или даже на более поздний срок.

**e) *Координация между учреждениями***

48. Координация между учреждениями системы Организации Объединенных Наций, расположенных в Риме, является предметом постоянной озабоченности государств-членов, которая возрастает в связи с тем, что в будущем Стратегическом плане на 2017–2021 годы основной акцент будет ставиться на мероприятия в интересах развития.
49. В своем ежегодном докладе Совету внешний аудитор представит краткое изложение замечаний, сделанных им на местном уровне по поводу координации между отделениями на местах и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с уделением приоритетного внимания отделениям учреждений со штаб-квартирой в Риме.

50. С учетом этих замечаний, сделанных на местах, в соответствующий период может быть запланировано проведение аудиторской проверки координации действий между штаб-квартирами учреждений, расположенных в Риме. Однако, чтобы обеспечить реальную ценность такой проверки, ее следует проводить только совместно с аудиторами из Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Международного фонда сельскохозяйственного развития.

**Список сокращений, используемых в настоящем документе**

ПЗА	Программа "Продовольствие за активы"
COMET	Механизм страновых отделений для эффективного управления
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
LESS	Вспомогательная система управления логистикой
ЦУР	цель в области устойчивого развития
SCOPE	Система управления операций с наличностью
WINGS	Информационная сеть и Глобальная система ВПП