



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
18 July 2011  
Russian  
Original: English

---

### Шестьдесят шестая сессия

Пункт 131 предварительной повестки дня\*

**Финансовые доклады и проверенные финансовые  
ведомости и доклады Комиссии ревизоров**

### **Прогресс в переходе на Международные стандарты учета в государственном секторе**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее письмо Председателя Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций от 14 июля 2011 года, препровождающее доклад Комиссии ревизоров о прогрессе, достигнутом в переходе на Международные стандарты учета в государственном секторе по состоянию на 30 июня 2011 года.

---

\* A/66/150.



## **Препроводительное письмо**

12 июля 2011 года

Имею честь препроводить Вам доклад Комиссии ревизоров о прогрессе, достигнутом в переходе на Международные стандарты учета в государственном секторе по состоянию на 30 июня 2011 года.

(Подпись) Лю Цзяи  
Генеральный ревизор Китайской  
Народной Республики  
Председатель Комиссии ревизоров  
Организации Объединенных Наций

Председателю Генеральной Ассамблеи  
Организации Объединенных Наций  
Нью-Йорк

## Доклад Комиссии ревизоров о прогрессе, достигнутом в переходе на Международные стандарты учета в государственном секторе

### *Резюме*

В ноябре 2005 года Комитет высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций вынес эпохальную рекомендацию, призвав организации системы Организации Объединенных Наций отказаться от разработанных собственными силами Стандартов учета системы Организации Объединенных Наций и перейти при представлении финансовых ведомостей организаций на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС).

МСУГС — это стандарты, предусматривающие учет методом начисления, которые разработаны специально для государственного сектора и международных организаций. Учет методом начисления означает, что организация учитывает расходы в момент их совершения, а поступления — в момент возникновения права на их получение, и должна отчитываться о стоимости, объеме и местонахождении всех своих активов и пассивов. Такая более полная информация даст государствам-членам возможность лучше разобраться в результатах деятельности и финансовом положении соответствующих структур, а руководство благодаря лучшей информированности сможет осуществлять контроль, принимать эффективные с точки зрения затрат решения и поддерживать долгосрочную финансовую устойчивость.

С учетом задержек с переходом на новые стандарты, приближающегося срока перехода на эти стандарты для многих структур и опасений, высказывавшихся ранее Комиссией ревизоров, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рекомендовал Комиссии готовить ежегодные доклады о ходе перехода на МСУГС (см. A/65/498). Руководствуясь результатами проделанной ранее работы, Комиссия изучила прогресс, достигнутый Организацией Объединенных Наций (включая операции по поддержанию мира) в переходе на новые стандарты, который намечено завершить к 2014 году, и целым рядом других фондов и программ, где она проводит ревизию, в переходе на эти стандарты к 2012 году. В настоящем первом докладе Комиссии о прогрессе в переходе на МСУГС излагаются выводы и заключения, сделанные по итогам проделанной работы. Краткое описание выводов Комиссии по всем структурам приводится в таблице в конце настоящего резюме.

### ***Общее заключение Комиссии***

Существует ряд исключительно серьезных рисков, угрожающих сорвать своевременный переход на МСУГС и реализацию преимуществ, из наличия которых исходила Генеральная Ассамблея при принятии решения о переходе на МСУГС. Если не принять неотложных и действенных мер по устранению этих рисков, то весьма маловероятно, что Организации Объединенных Наций, ее операциям по поддержанию мира и ее фондам и программам удастся своевременно перейти на МСУГС. По мнению Комиссии, переносить установленные сроки больше нельзя.

Применительно к Организации Объединенных Наций и операциям по поддержанию мира Комиссия с удовлетворением отмечает уделение повышенного внимания практическому внедрению МСУГС. Необходимо срочно принять решение о реалистичных перспективах разработки пересмотренной стратегии внедрения системы планирования общеорганизационных ресурсов («Умоджа») для содействия переходу на МСУГС в 2014 году; а затем разработать и начать постепенно осуществлять практически реализуемый и подробный план перехода на МСУГС во всех оперативных областях, с тем чтобы выполнить грандиозную задачу по сбору и очистке учетных данных. Ввиду отсутствия подробно проработанного плана внедрения, масштабов, числа и сложности участвующих структур и неопределенности, связанной с внедрением «Умоджи», эта деятельность сопряжена с особенно высоким риском для Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира.

По мнению Комиссии, все остальные структуры вполне способны выполнить поставленную задачу (к 2012 году), однако для ее решения им придется справиться с серьезными и насущными рисками. В настоящее время Комиссию особенно беспокоят темпы прогресса, достигнутого на сегодняшний день Объединенным пенсионным фондом персонала Организации Объединенных Наций, который до сих пор не получил от своего Правления разрешения на дальнейшее применение Финансовых положений и правил “*mutatis mutandis*” в процессах учета и финансовой отчетности таким образом, который обеспечил бы их соответствие требованиям МСУГС к 2012 году. Комиссия также обеспокоена тем, что некоторые структуры, которые должны перейти на новые стандарты к 2012 году, до сих пор не завершили разработку своих принципов учета.

Хотя вынесение Комиссией заключения ревизоров без замечаний является важным показателем подотчетности и транспарентности, сам по себе этот факт не может свидетельствовать об успешном переходе на МСУГС. Здесь важны такие положительные результаты, как повышение качества процесса принятия решений и более эффективное с точки зрения затрат оказание услуг. Для достижения этих результатов потребуются мобилизовать все силы во всех областях оперативной деятельности и добиться кардинальных изменений в культуре. Комиссия признает, что полная реализация всех преимуществ, которые должны дать переход на МСУГС для целей финансовой отчетности и учет методом начисления для целей управления, не произойдет одномоментно, а потребует принятия взвешенных решений в течение долгого времени. Комиссия обеспокоена тем, что практически во всех структурах отсутствуют планы реализации этих преимуществ и что до сих пор не разработаны надлежащие процедуры управления преобразованиями необходимой реорганизации оперативной деятельности и изменения культуры. Комиссия практически не обнаружила подтверждений того, что сотрудники оперативных подразделений понимают, какая новая информация появится в их распоряжении благодаря МСУГС, или обсуждают, как они будут использовать эту информацию для повышения эффективности своих операций с точки зрения затрат, и готовятся к принятию практических мер в этой области.

Таким образом, даже если финансовые ведомости, отвечающие требованиям МСУГС, и будут представлены в установленные сроки, сохраняется серьезная опасность того, что воспользоваться всеми преимуществами от перехода на учет методом начисления в соответствии с МСУГС удастся с большим опозданием.

Для того чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами новых процессов и информации в рамках МСУГС, необходимо также наличие четких и эффективных механизмов организационной подотчетности и управления рисками, которые обеспечивали бы надлежащую подотчетность и полномочия руководителей, отвечающих за оказание основных услуг и выполнение мандатов своих организаций. Комиссия обеспокоена тем, что в отсутствие надлежащих механизмов подотчетности, в частности в Организации Объединенных Наций, руководители не будут обладать полномочиями на использование новой информации для осуществления оперативной деятельности и оказания услуг более эффективным с точки зрения затрат образом или не будут нести ответственность за свою деятельность.

***Ключевые выводы в отношении Организации Объединенных Наций и ее операций по поддержанию мира: дата перехода на МСУГС — 2014 год***

***Взаимосвязь с «Умоджей»***

Выбранная Организацией Объединенных Наций и ее операциями по поддержанию мира стратегия перехода на МСУГС зависит от успешного внедрения «Умоджи», которое, помимо других многочисленных преимуществ, обеспечит наличие систем, необходимых для удовлетворения возросших потребностей в данных в рамках МСУГС. Задержки с реализацией проекта «Умоджа» означают, что теперь внедрение этой системы не завершится своевременно, чтобы содействовать переходу на МСУГС, как это предполагалось, и Комиссия пока не получила никакой четкой информации о том, как планируется изменить приоритеты в рамках проекта «Умоджа», с тем чтобы содействовать внедрению МСУГС. В настоящее время не существует никакого твердого резервного плана на случай, если изменение приоритетов «Умоджа» окажется невозможным или возможным лишь частично, однако Комиссия признает, что Организация Объединенных Наций и операции по поддержанию мира сознают эту опасность и начинают принимать соответствующие меры.

***Риски на пути осуществления***

Пока не будет принято решения в отношении «Умоджи», а администрация не подготовит четкого всеобъемлющего плана осуществления с изложением всех последствий для графика внедрения, Комиссия не может дать никаких твердых гарантий того, что Организация Объединенных Наций не отстает от графика перехода на МСУГС к 2014 году. Вне зависимости от характера принятого решения Комиссия обращает внимание еще на ряд существенных рисков, угрожающих переходу на новые стандарты в установленные сроки:

- на данном этапе решающее значение имеет эффективное управление рисками в связи с переходом на МСУГС. На момент проведения Комиссией обзора никакой официальной системы управления рисками в связи с проектом не существовало, хотя впоследствии администрация уведомила Комиссию о том, что она разработала реестр рисков;

- прогресс, достигнутый в решении трудоемкой задачи сбора данных для оценки стоимости активов и определения реалистичных данных о балансах на начало периода, незначителен, и многие оперативные подразделения пока не готовы к выполнению этой задачи. Для успешного завершения этой деятельности потребуются согласованные усилия всей организации;
- Группа Организации Объединенных Наций по проекту перехода на МСУГС не уверена в том, что она располагает ресурсами для пробной подготовки финансовых ведомостей с использованием реальных учетных данных. Без пробной подготовки ведомостей в год, предшествующий переходу на МСУГС, организация со столь сложной структурой, как Организация Объединенных Наций, вряд ли сумеет определить остаточную стоимость активов в балансовой ведомости на начало периода и подготовить достаточно высококачественные с точки зрения проверяющих их ревизоров финансовые ведомости в установленные сроки перехода на новые стандарты;
- у оперативных подразделений не хватит времени для подготовки к надлежащему и последовательному применению новых принципов и соответствующих процедур. В частности, с учетом масштабов операций по поддержанию мира существует серьезная опасность срыва подготовки финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, в первый год после перехода.

#### *Преимущества и управление преобразованиями*

Комиссия не обнаружила практически никаких подтверждений выделения ресурсов на управление преобразованиями и подготовки методологии, необходимой для содействия внедрению МСУГС и обеспечения изменений в культуре, требуемых для перехода на принципы учета методом начисления; например, необходимость осознания сотрудниками, не занимающимися финансовыми операциями, важности представления отчетности о ходе закупочной деятельности с момента размещения заказа и до момента поставки товаров, получения счета-фактуры и затем производства окончательных расчетов. Можно было бы добиться большей интеграции деятельности по управлению преобразованиями в рамках проектов МСУГС и «Умоджа».

#### **Ключевые выводы в отношении фондов и программ Организации Объединенных Наций: даты перехода — 2012 год**

Ниже излагаются выводы, сделанные Комиссией по итогам изучения прогресса в переходе на МСУГС в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Управлении Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных Наций. По мнению Комиссии, все эти организации в состоянии уложиться в запланированные сроки, однако Комиссия хотела бы обратить внимание на следующие ключевые моменты, вызывающие у нее опасения:

- несмотря на то, что переход на новые стандарты должен завершиться к 2012 году, большинство организаций еще не закончили разработку всех принципов учета, и необходимо еще проделать значительный объем работы по надлежащему сбору, очистке и миграции данных, необходимых для перехода МСУГС, причем в некоторых случаях даже неясно, насколько велик объем этой работы. Комиссия обеспокоена тем, что задержки с завершением разработки принципов учета могут привести к тому, что сотрудники полевых отделений этих структур не успеют ознакомиться с новыми принципами и процедурами, требуемыми для перехода на МСУГС, например с необходимостью тщательно учитывать количество и стоимость активов, и пройти нужную подготовку;
- хотя большинство структур планируют в преддверии перехода подготовить пробные ведомости с использованием реальных учетных данных, Комиссия обеспокоена тем, что в оставшиеся сроки это весьма трудно сделать и что в случае любых задержек может остаться недостаточно времени для изучения результатов и внесения исправлений;
- в большинстве структур не созданы группы по проекту перехода, полностью обеспеченные финансовыми ресурсами и укомплектованные специалистами. В БАПОР нет ни конкретного руководителя проекта, ни специализированной группы по проекту перехода. УВКБ слишком зависит от внешних консультантов, а ЮНФПА до сих пор не заполнил ряд ключевых постов в своей группе по проекту перехода;
- Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций до сих пор не получил одобрения своего Правления на дальнейшее применение Финансовых положений и правил “mutatis mutandis” в процессах учета и финансовой отчетности таким образом, который обеспечил бы их соответствие требованиям МСУГС к 2012 году. Комиссия выявила ряд рисков, которые необходимо устранить, с тем чтобы Фонд мог перейти на новые стандарты в установленные сроки с 1 января 2012 года;
- что касается еще ряда структур, даже если они смогут подготовить финансовые ведомости, отвечающие требованиям МСУГС, к 2012 году, то из-за отсутствия в большинстве структур соответствующих стратегий реализации преимуществ и процессов управления преобразованиями весьма маловероятно, что им удастся реализовать предполагаемые имущества перехода на МСУГС без значительных дополнительных задержек.

#### **Рекомендации**

С учетом изложенных выше ключевых выводов Комиссия вынесла в основной части настоящего доклада подробные рекомендации. Ниже приводится краткое описание основных рекомендаций:

- а) в отношении Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира:**
  - провести полноценное изучение всех возможных факторов взаимозависимости, рисков, издержек и преимуществ в связи с поэтапным внедрением «Умоджа» и МСУГС;

- разработать резервные планы на случай, если поэтапное внедрение «Умоджа» окажется невозможным или сорвется;
  - в кратчайшие сроки после принятия решения о стратегии внедрения «Умоджа» завершить подготовку практически реализуемого и подробно проработанного плана перехода для Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира, определив в нем, как и когда будут осуществляться сбор, очистка и миграция в «Умоджу» данных учета методом начисления. Этот основной план должен подкрепляться вспомогательными планами на уровне оперативных подразделений, четко определяющими направленность действий департаментов, периферийных отделений и миссий;
  - в срочном порядке разработать эффективный механизм управления рисками в связи с переходом на МСУГС;
- b) в отношении всех структур, которые еще не сделали этого, включая Организацию Объединенных Наций и операции по поддержанию мира:
- подготовить типовые финансовые ведомости и разработать четкие планы пробного составления комплекта отчетности с использованием реальных учетных данных, оставив при этом достаточно времени для изучения результатов этой деятельности Комиссией;
  - учредить группу по проекту перехода на МСУГС, полностью обеспеченную финансовыми ресурсами и укомплектованную специалистами;
  - разработать четкий план сбора, очистки и миграции данных в связи с переходом на МСУГС, довести его требования до сведения соответствующих сотрудников и незамедлительно приступить к его выполнению;
  - подготовить план реализации преимуществ МСУГС и общеорганизационную программу управления преобразованиями в связи с переходом на МСУГС, включая всеобъемлющий коммуникационный план для распространения информации об изменениях и преимуществах, которые сулит МСУГС, и о том, как старшее руководство каждого департамента и управления должно добиваться реализации предполагаемых преимуществ и нести за это личную ответственность.



Таблица 1  
Прогресс в переходе на МСУГС

Основные критерии	Организация Объединенных Наций (2014 год)	Операции по под- держанию мира (середина 2013 года)	ПРООН (2012 год)	ЮНФПА (2012 год)	ЮНОПС (2012 год)	ЮНИСЕФ (2012 год)	УВКБ (2012 год)	БАПОР (2012 год)
Оценка Комиссией риска, угрожающего переходу на МСУГС	Высокий риск	Высокий риск	Низкий риск	Средний риск	Средний/ высокий риск	Средний риск	Средний риск	Средний риск
Данная структура соблюдает график достижения ключевых результатов в плане перехода	Подробный план перехода отсутствует	Подробный план перехода отсутствует	Да	Да	Частично; на- лицо некото- рое отставание от графика	Да	Частично; на- лицо некото- рое отставание от графика	Частично; на- лицо некото- рое отставание от графика
Внедрена отвечающая поставленным целям система управления общеорганизационными ресурсами	Нет. «Умоджа» раз- рабатывается, но с наруше- нием графика	Нет. «Умоджа» раз- рабатывается, но с наруше- нием графика	Да	Да	Да	Частично	Да	Частично
Сбор, очистка и миграция учетных данных идут по плану	Работа только началась	Работа только началась	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Да
Проект типовых финансовых ведомостей подготовлен и представлен Комиссии	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Разработаны четкие планы определения баланса на начало периода	Частично	Частично	Да	Да	Частично	Частично	Нет	Нет
Запланирована пробная подготовка ведомостей с использованием реальных учетных данных	Частично	Частично	Да	Да	Частично	Частично	Да, однако сроки ограни- чены	Да
Разработан действенный план реализации пре- имуществ	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Частично	Нет	Нет
Разработана действенная программа управления преобразованиями в опе- ративной деятельности	Нет	Нет	Да	Частично	Частично	Да	Частично	Частично

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация .....	11
II. Управление реализацией преимуществ, которые сулит переход на МСУГС.....	13
III. Выводы и рекомендации в отношении Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира .....	20
IV. Выводы и рекомендации в отношении фондов и программ Организации Объединенных Наций .....	29
V. Выражение признательности .....	40
 Приложения	
I. Сроки перехода организаций системы Организации Объединенных Наций на МСУГС .....	41
II. Бюджет перехода на МСУГС в Организации Объединенных Наций по состоянию на март 2011 года .....	43
III. Примеры учетных данных, необходимых для составления финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС .....	44

## I. Справочная информация

1. Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) — это стандарты, предусматривающие учет методом начисления, которые разработаны специально для государственного сектора и международных организаций. Они выпускаются Советом по Международным стандартам учета в государственном секторе, который стремится содействовать повышению транспарентности и подотчетности в государственном секторе. Они гораздо четче и подробнее, чем Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций, и оставляют гораздо меньше возможностей для расхождений в толковании.

2. Учет методом начисления означает, что организация учитывает расходы в момент их совершения, а поступления — в момент возникновения права на их получение, не дожидаясь выплаты или получения средств. МСУГС также требуют раскрывать подробную информацию о стоимости, объеме и местонахождении активов организации (таких как земля и здания, оборудование, автотранспортные средства, запасы продовольствия, медикаменты) и пассивов (таких как пенсии, финансовые обязательства перед сотрудниками, задолженность поставщикам и обязательства по выделению средств) организации, которые организации системы Организации Объединенных Наций ранее никогда не собирали. В силу этого главное преимущество МСУГС заключается в том, что они дают организациям гораздо более полное представление об их расходах, поступлениях, активах и пассивах и более точную картину финансового положения. МСУГС обеспечат повышение управленческого контроля над активами и пассивами и, что еще более важно, позволят руководству получать более качественную информацию, дающую ему возможность принимать эффективные с точки зрения затрат решения, добиваться повышения отдачи от вложенных средств и поддерживать долгосрочную финансовую устойчивость.

3. В ноябре 2005 года Комитет высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) вынес эпохальную рекомендацию, призвав организации системы Организации Объединенных Наций отказаться от разработанных собственными силами Стандартов учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) и перейти при представлении финансовых ведомостей организаций на МСУГС, главным образом для того, чтобы организации могли производить учет методом полного начисления. В 2006 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/283 постановила утвердить переход на МСУГС.

4. Комитет высокого уровня по вопросам управления рекомендовал всем организациям системы Организации Объединенных Наций, за исключением трех организаций-«пионеров»<sup>1</sup>, перейти на МСУГС не позднее 2010 года. По одной или нескольким причинам (отсутствия опыта применения МСУГС; отсутствия отвечающих требованиям стандартов систем планирования общеорганизационных ресурсов; и конфликтующих организационных приоритетов) ряду организаций оказалось трудно уложиться в поставленные сроки. По состоянию на 30 июня 2009 года 11 организаций пересмотрели свой первоначальный график;

<sup>1</sup> Тремя организациями-«пионерами» были Всемирная продовольственная программа, Международная организация гражданской авиации и Всемирная организация здравоохранения. Всемирная продовольственная программа успешно перешла на МСУГС в 2008 году.

еще 2 организации пересмотрели график к 31 декабря 2009 года. По состоянию на 30 июня 2010 года две из четырех организаций, которые ранее планировали перейти на МСУГС в 2011 году, отложили срок перехода до 2012 года, а одна организация, планировавшая перейти на МСУГС в 2012 году, теперь рассчитывает сделать это к 2014 году. Последние данные о сроках перехода структур системы Организации Объединенных Наций на новые стандарты приводятся в приложении I к настоящему докладу.

5. Комиссия в своем докладе об операциях по поддержанию мира за год, закончившийся 30 июня 2010 года (A/65/5, vol. II) и в своем кратком резюме основных выводов, опубликованном в июле 2010 года (A/65/169), продолжала высказывать озабоченность по поводу достигнутого прогресса, переноса сроков перехода на МСУГС и, в частности, проблем, с которыми продолжает сталкиваться руководство организаций в попытке обеспечить точный учет активов в оперативных подразделениях во всем мире, и связанных с этим рисков вынесения оговорок в отношении отчетности после перехода на МСУГС.

#### ***Мандат, сфера охвата и методология***

6. Исходя из вышеизложенного Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем докладе (A/65/498), опубликованном в октябре 2010 года, рекомендовал Комиссии готовить ежегодные доклады о ходе перехода на МСУГС. Руководствуясь результатами проделанной ранее работы и текущего обсуждения вопросов МСУГС со структурами Организации Объединенных Наций, Комиссия изучила прогресс, достигнутый в переходе на МСУГС во всех организациях, где она проводит ревизию, причем особое внимание было уделено тому, насколько соответствующие структуры:

- выдерживают запланированные сроки перехода на МСУГС;
- разработали надлежащие процедуры управления и внедрения и выявляют и регулируют риски, угрожающие успешному переходу;
- активно регулируют процесс реорганизации оперативной деятельности, необходимый для обеспечения соблюдения требований МСУГС и реализации предполагаемых преимуществ.

7. Существует ряд исключительно серьезных рисков, угрожающих сорвать своевременный переход на МСУГС и реализацию преимуществ, из наличия которых исходила Генеральная Ассамблея при принятии решения о переходе на МСУГС. Руководство структур Организации Объединенных Наций само признает многие из этих рисков, однако цель настоящего доклада состоит в том, чтобы в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи представить независимое мнение Комиссии по этим вопросам.

8. Во всех случаях, когда это было необходимо, Комиссия координировала свою работу с Управлением служб внутреннего надзора и другими службами внутренней ревизии. Комиссия также приняла к сведению подготовленный в 2010 году доклад Объединенной инспекционной группы «Готовность организаций системы Организации Объединенных Наций к переходу на Международные стандарты учета в государственном секторе» (JIU/REP/2010/6). Как отмечается в этом докладе, многие организации системы Организации Объединенных Наций недооценили уровень согласованных усилий и ресурсов, которые для этого понадобятся, и не приняли мер для обеспечения первоначальной го-

товности и оценки рисков. В ходе обзора выяснилось также, что успешный переход на МСУГС зависит от твердой поддержки и решительного настроя старшего руководящего звена, наличия специальных междепартаментских целевых групп и принятия на вооружение подхода к управлению проектами, и было рекомендовано обеспечить внедрение 16 передовых методов.

9. В настоящем же докладе по всем описываемым в нем структурам приводится краткая информация о достигнутом прогрессе, ключевых рисках, угрожающих успешной реализации всех преимуществ МСУГС, и мерах, необходимых для устранения этих рисков. В нем рассматриваются вопросы, которые, по мнению Комиссии, следует довести до сведения Генеральной Ассамблеи. Замечания и выводы Комиссии были обсуждены с администрацией соответствующих структур, мнения которой, когда это уместно, отражены в настоящем докладе.

## **II. Управление реализацией преимуществ, которые сулит переход на МСУГС**

10. В этом разделе доклада обсуждаются преимущества, которые сулит соответствующим структурам переход на МСУГС, и порядок управления их реализацией, в частности вопрос о том, имеет ли или разрабатывает ли та или иная организация соответствующие процедуры управления реорганизацией оперативной деятельности. В нем также анализируется реализация преимуществ, обусловленных согласованием и обеспечением сопоставимости принципов учета и процедур оперативной деятельности, и эффект от более своевременного получения информации благодаря переходу на ежегодное представление отчетности. При этом главное внимание неизменно уделялось структурам, в которых Комиссия проводит ревизию и которые входят в сферу ее охвата.

### ***Реализация преимуществ и управление преобразованиями***

11. Генеральная Ассамблея первоначально исходила из того (см. A/60/846/Add.3), что к числу преимуществ перехода на МСУГС относятся:

- повышение качества внутреннего контроля и транспарентности в отношении активов и пассивов в целом;
- приведение бухгалтерского учета в Организации Объединенных Наций в соответствие с передовой практикой в области учета путем применения авторитетных, независимых стандартов учета методом полного начисления;
- отображение более полной информации о расходах, которая будет лучше отвечать целям управления, ориентированного на результаты;
- повышение точности и полноты регистрации имущества длительного пользования;
- повышение последовательности и сопоставимости финансовых ведомостей.

12. Комиссия знает о том, что на неофициальном заседании Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в мае 2011 года адми-

нистрация выступила с устным докладом о важности управления процессом реализации преимуществ и потенциальных рисках, угрожающих сорвать их реализацию как в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, так и во всей системе Организации Объединенных Наций.

13. Полученная в результате перехода на учет методом начисления дополнительная информация о, например, активах, материальных запасах, инвестициях и будущих обязательствах даст всем организациям системы Организации Объединенных Наций возможность перейти к практике принятия более обоснованных решений. Поэтому важно, чтобы после сбора такой информации она доводилась до сведения руководителей и сотрудников оперативных подразделений, которые разбираются в управленческой информации, подготовленной по методу начисления, и могут правильно толковать ее и которые вправе принимать самостоятельные решения об использовании ограниченных ресурсов более эффективным с точки зрения затрат образом и несут за это личную ответственность. По этим причинам представление финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, при всей его важности является лишь одним из этапов на пути реализации всех преимуществ. Например, получение новой информации о стоимости, расходах и полезном сроке службы всех капитальных активов позволит структурам разработать такие комплексные стратегии управления капитальными активами, которые ранее были попросту невозможны.

14. Комиссия признает, что полная реализация всех преимуществ, которые должны дать переход на МСУГС для целей финансовой отчетности и учет методом начисления для целей управления, не произойдет одномоментно, а потребует взвешенных управленческих решений в течение долгого времени. Тем не менее работа по реализации преимуществ, обусловленных осуществлением программы кардинальных преобразований, должна начинаться уже сейчас, чтобы избежать чрезмерных задержек с их достижением. Комиссия обеспокоена тем, что во всех проверенных ею структурах:

- отсутствует единый документ, в котором описывались бы предполагаемые преимущества перехода на МСУГС, включая подготовленный на высоком уровне план осуществления проекта внедрения МСУГС; и отсутствует как план действий по реализации преимуществ, так и какие бы то ни было процедуры контроля в этой области. По сути, ни в одной организации системы Организации Объединенных Наций нет плана реализации преимуществ в связи с переходом на МСУГС;
- практически нет подтверждений того, что сотрудники оперативных подразделений понимают, какая новая информация появится в их распоряжении благодаря МСУГС, или обсуждают, как они будут использовать эту информацию для повышения эффективности своих операций с точки зрения затрат, и готовятся к принятию практических мер в этой области;
- нет ясности в вопросе о том, кто несет ответственность за реализацию преимуществ МСУГС. Оперативные подразделения не брали на себя обязательств по достижению ощутимых и поддающихся количественной оценке результатов в своей сфере компетенции и не могут сказать, как эти результаты будут достигаться или оцениваться.

15. Комиссия рекомендует Организации Объединенных Наций, ее операциям по поддержанию мира и ее фондам и программам: а) четко опреде-

лить цели проекта перехода на МСУГС и увязать их с преимуществами для Организации Объединенных Наций; b) потребовать от оперативных подразделений сделать то же самое в их собственных планах перехода; c) разработать методологию, позволяющую отслеживать реализацию преимуществ, которые сулит переход на МСУГС; и d) регулярно информировать старшее руководство, Комитет по вопросам управления, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Организацию Объединенных Наций — в зависимости от порядка подчиненности указанной структуры — о достигнутом прогрессе в реализации преимуществ.

*Управление реорганизацией оперативной деятельности*

16. Переход на МСУГС представляет собой программу кардинальной реорганизации оперативной деятельности. Он уже начинает сказываться на положении сотрудников, администрации и лиц, ответственных за управление, и, для того чтобы Организация Объединенных Наций, ее операции по поддержанию мира и ее фонды и программы смогли перейти на МСУГС и со временем в полной мере воспользоваться всеми преимуществами этой системы, необходимо будет добиться кардинального изменения культуры.

17. Крайне необходимо, чтобы все сотрудники понимали, как новый режим представления отчетности скажется на их повседневной деятельности. Если не выделить достаточного объема ресурсов на профессиональную подготовку и управление преобразованиями, то существует реальная опасность того, что сотрудники не сумеют разобраться в МСУГС и что предполагаемые преимущества не будут реализованы. Комиссия практически не обнаружила подтверждений выделения ресурсов на управление преобразованиями и внедрение методологий, необходимых для содействия переходу на МСУГС и реализации его предполагаемых преимуществ.

18. Существует опасность того, что сотрудники не будут воспринимать проект перехода на МСУГС как свое кровное дело, если не будет обеспечено эффективное распространение информации о преимуществах и изменениях, обусловленных переходом на МСУГС, и если сотрудники не будут более активно участвовать как во внедрении этих стандартов, так и в реализации их преимуществ. В частности, Комиссия не обнаружила никаких подтверждений наличия стратегии в сфере коммуникаций и понимания того, каких результатов необходимо добиться и что для этого нужно сделать, в частности:

- как появление новой информации и активное управление деятельностью по составлению балансовых ведомостей и регулированию движения денежной наличности будут содействовать повышению подотчетности и переходу на более эффективные с точки зрения затрат методы работы;
- какую роль будут играть финансовые сотрудники Организации Объединенных Наций в улучшении финансового положения соответствующей организации, представлении подробной информации для принятия решений и выполнении функций центра по распространению передового опыта в области финансового управления в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом;

- какая профессиональная подготовка необходима для ознакомления лиц, ответственных за выработку политики, и руководителей оперативных подразделений с новой информацией и как ее можно использовать для улучшения, например, оценки результатов служебной деятельности, определения расходов на конкретные мероприятия и оценки инвестиций.

19. В Организации Объединенных Наций для более чем 2000 сотрудников были организованы Интернет-курсы для ознакомления с МСУГС и изучения базовых концепций, однако эта профессиональная подготовка пока проводится на добровольной основе и не предусматривает контроля за ее прохождением или обязательности для отдельных групп. Администрация проинформировала Комиссию о том, что следующим шагом станет организация более углубленной профессиональной подготовки, специально ориентированной на сотрудников, на положении которых непосредственно скажется переход на МСУГС. Комиссия отмечает, что в рамках всей профессиональной подготовки по вопросам МСУГС следует обращать особое внимание на преимущества учета методом начисления и на то, как это может способствовать повышению качества принимаемых решений и улучшению результатов оперативной деятельности. Комиссия также отмечает, что в апреле 2011 года был создан пост «управляющего процессом преобразований», и полагает, что сотрудник, занимающий этот пост, должен, в частности, разрабатывать стратегию Организации Объединенных Наций в сфере коммуникаций для постепенного внедрения МСУГС в рамках всей организации. Комиссия также считает, что для эффективного управления преобразованиями также потребуются активное вовлечение в эту деятельность старшего руководства в рамках всей Организации Объединенных Наций и обеспечение его поддержки и лидерства.

20. Что касается фондов и программ Организации Объединенных Наций, то Комиссия практически не обнаружила подтверждений выделения ресурсов и осуществления мероприятий в области управления преобразованиями, необходимыми для содействия переходу на МСУГС, таких как деятельность по профессиональной подготовке сотрудников. Кроме того, недостаточное внимание уделяется кардинальным изменениям в культуре и поведении, без которых реализовать преимущества невозможно. Существует реальная опасность того, что сотрудники не смогут разобраться в МСУГС, а обусловленные этими стандартами преимущества будут утрачены.

21. Комиссия рекомендует Комитету по вопросам управления Организации Объединенных Наций и старшему руководству фондов и программ разработать, если это не было сделано ранее, план реализации преимуществ МСУГС и общеорганизационную программу управления преобразованиями в связи с переходом на МСУГС, включая всеобъемлющий коммуникационный план для распространения информации об изменениях и преимуществах, которые сулят МСУГС, и о том, как старшее руководство каждого департамента и управления должно добиваться реализации предполагаемых преимуществ и нести за это личную ответственность.

22. Комиссия также рекомендует всем старшим руководителям Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ как минимум пройти ознакомительный курс для получения представления о МСУГС, в котором особое внимание обращалось бы на преимущества учета методом начисления и рассказывалось бы о том, как такой учет может способство-



**вать повышению качества принимаемых решений и улучшению результатов оперативной деятельности.**

*Гармонизация и стандартизация методов оперативной деятельности*

23. Переход на МСУГС согласуется с общей целью системы Организации Объединенных Наций по повышению эффективности своей работы путем содействия гармонизации методов оперативной деятельности. Система Организации Объединенных Наций отдала предпочтение МСУГС, поскольку они являются результатом напряженной работы независимых международных экспертов в вопросах финансового учета, что должно обеспечить достоверность и сопоставимость финансовых ведомостей. Это имеет жизненно важное значение ввиду зависимости структур Организации Объединенных Наций от финансовых ресурсов, выделяемых государствами-членами в период бюджетных ограничений. Непоследовательное толкование разными структурами Организации Объединенных Наций вопросов существа может поставить под сомнение превосходство МСУГС над любыми другими стандартами, включая СУСООН, что и объясняет вполне понятное стремление Комитета высокого уровня по вопросам управления к гармонизации.

24. Существует серьезная опасность подрыва доверия к финансовой отчетности Организации Объединенных Наций и проекту перехода на МСУГС в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в целом, если организации, в которых имеются примерно одинаковые виды оперативной деятельности или административные процедуры, будут по-разному толковать одни и те же положения МСУГС. Организации системы Организации Объединенных Наций в целом согласны с тем, что в тех случаях, когда виды оперативной деятельности или административные процедуры, регулируемые конкретными положениями МСУГС, одинаковы или схожи, следует обеспечивать последовательное толкование и применение этих стандартов.

25. В 2010 году общеорганизационная Целевая группа по МСУГС поручила подготовить обследование для определения уровня «различий» между организациями системы Организации Объединенных Наций по состоянию на декабрь 2010 года. В обследовании указывалось, что в тех случаях, когда принципы учета были согласованы и утверждены Целевой группой, эти принципы применялись весьма последовательно, или — в меньшинстве случаев — существовали очевидные причины для отказа от их применения, что свидетельствовало о высокой степени гармонизации. В тех случаях, когда Целевая группа лишь выносила рекомендации в отношении толкования стандартов МСУГС, наблюдались более значительные расхождения в уровне предполагаемой применимости или различия в толковании. Этот анализ охватывает оба варианта, допустимых в рамках МСУГС, и свидетельствует о разногласиях в вопросе о том, как они должны применяться, а также о различной степени готовности, когда одни структуры уже четко определили свою позицию, а другие все еще изучают варианты. В настоящее время существует семь областей, вызывающих особую обеспокоенность, где наблюдаются существенные различия в подходе и где требуется и запланировано на середину 2011 года проведение дальнейшего диалога между различными структурами и между структурами и внешними ревизорами, включая:

- учет поступлений от необменных операций, таких как добровольные взносы, выплаты по линии соглашений о многолетнем финансировании и взносы в натуральной форме в виде товаров и услуг;
- методы учета разного рода выплат работникам, включая, например, медицинское страхование после выхода на пенсию, ежегодный отпуск, отпуск по болезни, пособие в связи со смертью сотрудника, субсидия на образование;
- контроль за активами проектов, в связи с которыми между организациями имеются разногласия в вопросе о том, следует ли приобретенные в рамках проекта активы учитывать как активы организации и включать их в балансовые ведомости или же их следует учитывать в качестве расходов в момент приобретения, поскольку организация не контролирует соответствующие активы и не извлекает из них никаких выгод;
- учет безвозмездно предоставленного права пользования, в отношении которого существуют разногласия в вопросе о том, обуславливает ли наличие прав распоряжения и пользования соответствующим активом необходимость его учета как актива организации.

26. Комиссия поддерживает необходимость обеспечения последовательности в толковании применения МСУГС, как того требует Комитет высокого уровня по вопросам управления. Хотя важность применения находящихся в схожем положении организациями системы Организации Объединенных Наций схожих, если не идентичных, способов и принципов учета несомненна, так как это позволило бы воспользоваться благами сопоставимости, попытки добиться гармонизированного подхода не должны подрывать способность соответствующей структуры готовить финансовые ведомости, отвечающие требованиям МСУГС, и представлять правдивую и достоверную отчетность. Ответственность за выбор наиболее подходящего толкования стандартов и их применение какой-либо структурой лежат на администрации этой структуры. Самое главное — это обеспечить, чтобы государства-члены получали как можно более полное представление о финансовом положении каждой конкретной структуры.

**27. Комиссия рекомендует, чтобы Целевая группа по МСУГС, сознавая необходимость применения каждой структурой принципов учета, отвечающих требованиям МСУГС, с учетом особенностей положения и деятельности этой структуры, в каждом конкретном случае устанавливала причины всех различий в принципах учета для достижения большей согласованности.**

28. В кратком резюме основных выводов (A/65/169), подготовленном в 2010 году, Комиссия отметила наличие различий в процедурах оперативной деятельности в разных организациях системы Организации Объединенных Наций, которые были закреплены в Финансовых положениях и правилах соответствующих структур или не регулировались ими. Такие различия ограничивают сопоставимость финансовых ведомостей, и Комиссия заметила, что переход на МСУГС открывает возможность повышения последовательности.

29. Работа по унификации Финансовых положений и правил структур системы Организации Объединенных Наций началась в 2006 году, однако на дату составления настоящего доклада еще не завершилась. Комиссия признает, что

самостоятельный характер фондов и программ может привести к появлению реальных различий в процессах оперативной деятельности и, таким образом, в правилах и положениях. Кроме того, установление различных сроков перехода на МСУГС и необходимость сосредоточиться в настоящее время на внедрении этих стандартов, а не на гармонизации Финансовых правил и положений означают, что в ближайшем будущем вряд ли удастся добиться согласования их гармонизации.

30. Если положения и правила не будут ужесточены и уточнены, то даже в случае их унификации будет неизбежно сохраняться опасность того, что системе Организации Объединенных Наций не удастся достичь цели гармонизации процессов оперативной деятельности. Комиссия продолжит рассмотрение вопроса гармонизации Финансовых правил и положений, процессов оперативной деятельности и формата финансовых ведомостей в своих будущих докладах. Комиссия полагает, что администрация должна держать вопрос гармонизации в поле зрения.

#### *Ежегодное представление финансовых ведомостей и отчетности*

31. В соответствии с требованиями МСУГС структуры Организации Объединенных Наций будут представлять отчетность и готовить финансовые ведомости не раз в два года, а ежегодно. Важно также обеспечить ревизию ежегодных финансовых ведомостей, с тем чтобы гарантировать их достоверность и надежность, — мнение, которого придерживаются как Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, так и Целевая группа по МСУГС. Это, в свою очередь, обеспечит получение лицами, отвечающими за руководство, более актуальной информации о финансовом положении и результатах деятельности структур Организации Объединенных Наций.

32. Переход на ежегодное представление отчетности будет иметь последствия, выражающиеся, в частности, в том, насколько административным органам, привыкшим к представлению отчетности на двухгодичной основе, удастся перейти на подготовку ежегодной отчетности; и как Генеральная Ассамблея будет справляться с увеличением числа и периодичности представления финансовых ведомостей и соответствующих докладов внешних ревизоров, в частности как это скажется на графике работы Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Пятого комитета.

33. В настоящее время администрация Организации Объединенных Наций обсуждает с различными заинтересованными сторонами, включая Комиссию, возможные сценарии, варианты и решения, которые могут быть представлены Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам на рассмотрение. Ввиду того, что переход на ежегодное представление отчетности будет сказываться на всей будущей деятельности начиная с 2012 года, настоятельно необходимо, чтобы администрация Организации Объединенных Наций решила эту проблему.

### **III. Выводы и рекомендации в отношении Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира**

#### **A. Прогресс в переходе на МСУГС в установленные сроки**

*Установленные сроки для перехода Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира на МСУГС*

34. 30 июня 2009 года Организация Объединенных Наций пересмотрела свой первоначальный график перехода на МСУГС к 2012 году (в том числе для операций по поддержанию мира), перенеся конечный срок перехода на новые стандарты с 2012 года на 2014 год. В настоящее время предусмотрены следующие ключевые даты:

- первым полным годом применения МСУГС в операциях по поддержанию мира будет финансовый год, заканчивающийся 30 июня 2014 года, то есть администрации необходимо обеспечить готовность во всех практических аспектах к 1 июля 2013 года;
- первым полным годом применения МСУГС в Организации Объединенных Наций будет финансовый год, заканчивающийся 31 декабря 2014 года, то есть администрации необходимо обеспечить готовность к 1 января 2014 года.

35. Администрация пояснила, что решение отложить переход на МСУГС было вызвано необходимостью согласования внедрения МСУГС с готовностью «Умоджи», поскольку существующие системы управления ресурсами и активами не в состоянии выдавать учетные данные, необходимые для подготовки финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, без существенной и дорогостоящей доработки или проведения операций вручную. В конце 2010 года стало очевидно, что сроки ввода «Умоджи» срываются, и в марте 2011 года Комитет Организации Объединенных Наций по вопросам управления был уведомлен о том, что ввод «Умоджи» отстает от запланированного срока (декабрь 2014 года) по крайней мере на 10,5 месяца; поэтому полный переход на эту систему возможен не ранее 2015 года, в силу чего использовать ее для поддержки перехода на МСУГС, как это планировалось ранее, невозможно.

36. В марте 2011 года была учреждена совместная рабочая группа под председательством представителя Департамента полевой поддержки для содействия усилению координации между этими двумя проектами и оказания Директору проекта «Умоджа» помощи в подготовке и представлении Руководящему комитету по «Умодже» стратегии и графика внедрения «Умоджи», способствующего переходу на МСУГС. На момент проведения Комиссией ревизии вопрос о ходе внедрения «Умоджи» как раз вновь рассматривался с целью решить, следует ли сосредоточиться на реализации элементов, необходимых для поддержки своевременного перехода на МСУГС к 2014 году. Ожидалось, что решение по этому вопросу будет вынесено в период с июня по август 2011 года, т.е. когда будет оставаться менее 24 месяцев до наступления срока перехода на МСУГС, установленного для операций по поддержанию мира (1 июля 2013 года). Комиссия также отмечает, что в июне 2011 года Директор проекта «Умоджа» подал в отставку и что на момент подготовки настоящего

доклада Комиссия не имела полной ясности в вопросе о том, во что это в итоге выльется для «Умоджи» и, следовательно, для перехода на МСУГС.

37. Хотя в решении уделить первоочередное внимание реализации тех элементов «Умоджи», которые поддерживают переход на МСУГС, есть очевидная логика, в этом случае неизбежно придется отложить реализацию других элементов «Умоджи». Это может поставить под угрозу реорганизацию оперативной деятельности в других приоритетных областях, а также представлять опасность для хода внедрения «Умоджи» и ее бюджета, поскольку сотрудники могут выбиться из сил, а финансовые ресурсы исчерпаться, что, возможно, отсрочит или даже подорвет реализацию всех предполагаемых преимуществ «Умоджи». Необходимо тщательно изучить и четко сформулировать возможные факторы взаимозависимости, риски и преимущества, что позволило бы вынести взвешенное решение. Комиссия также обеспокоена тем, что в настоящее время отсутствует согласованный резервный план на случай, если поэтапное внедрение «Умоджи» окажется невозможным или возможным лишь отчасти. Комиссия полагает, что любой новый перенос сроков перехода на МСУГС был бы пагубен для репутации Организации Объединенных Наций и представлял бы опасность для успешного перехода на МСУГС. Поэтому Организации Объединенных Наций настоятельно необходимо разработать прагматичный и жизнеспособный резервный план по переходу на МСУГС в установленные сроки к 2014 году в отсутствие «Умоджи».

**38. Комиссия рекомендует администрации провести полноценное изучение всех возможных факторов взаимозависимости, рисков, издержек и преимуществ в связи с поэтапным внедрением «Умоджи» и МСУГС.**

**39. Комиссия также рекомендует администрации окончательно доработать и согласовать резервные планы на случай, если поэтапное внедрение «Умоджи» окажется невозможным или сорвется.**

40. Администрация заявила, что она сознает необходимость управления процессом реализации преимуществ обоих проектов, и проинформировала Комиссию о том, что в конце июня Комитет по вопросам управления был уведомлен о том, что порядок осуществления проекта «Умоджа» невозможно полностью изменить таким образом, чтобы он поддерживал переход на МСУГС. Поэтому администрация приступила к разработке резервных планов для смягчения рисков, обусловленных возможными задержками с внедрением «Умоджи». Предполагается, что администрация будет периодически пересматривать резервные планы, которые будут предусматривать определенное изменение очередности внедрения отдельных элементов «Умоджи», внесение ограниченных изменений в используемые в настоящее время системы и применение ряда временных решений, требующих обработки данных вручную, с тем чтобы адаптировать эти планы к ходу осуществления обоих проектов. Комиссия пока не ознакомилась ни с одним таким планом и в этой связи подчеркивает, что любые решения, предусматривающие обработку данных вручную, можно рассматривать лишь как временный паллиатив, допустимый на ограниченный срок до внедрения полностью функциональной системы управления общеорганизационными ресурсами.

### *План перехода*

41. Администрация проинформировала Комиссию о том, что проект перехода на МСУГС осуществляется на базе разработанного в самом общем виде плана перехода, в котором особое внимание уделяется пробелам в принципах учета, подготовке учебных материалов и разработке элементов, необходимых для «Умоджи». До 2010 года осуществлялись и другие мероприятия, предусматривающие постепенное обеспечение соответствия требованиям МСУГС, включая, например, учет и подробное раскрытие финансовых обязательств, связанных с оплатой расходов по плану медицинского страхования после выхода на пенсию; обоснование учета незавершенного строительства в рамках генерального плана капитального ремонта; и раскрытие информации о взносах натурой и условных обязательствах. Благодаря всем этим мерам начали складываться условия для того, чтобы все подразделения Организации Объединенных Наций могли адаптироваться к изменениям, обусловленным переходом на МСУГС, однако сделано пока явно недостаточно.

42. В конце 2010 года администрация приступила к подготовке более подробного плана перехода, чем существовавший ранее. В частности, будут разработаны шаблоны для подготовки подробных планов в оперативных подразделениях (миссиях, департаментах и управлениях), в которых гораздо больше внимания будет уделяться практическим и материально-техническим проблемам, препятствующим переходу на новые процессы оперативной деятельности, и сбору и подготовке исходных учетных данных, необходимых для перехода на МСУГС. Кроме того, Организация Объединенных Наций недавно провела обследование для оценки готовности управлений и миссий к переходу на МСУГС и определению круга работ, которые предстоит выполнить. На момент подготовки настоящего доклада составление подробного плана перехода на МСУГС еще не было завершено, и предполагалось, что он будет представлен на утверждение позднее в 2011 году.

43. Необходимо завершить подготовку плана перехода на МСУГС в консультации с миссиями и периферийными отделениями, и Комиссия отмечает, что этот вопрос обсуждался на практикуме начальников финансовых служб в июне 2011 года, с тем чтобы вскоре после этого завершить подготовку планов конкретных подразделений. Комиссия с удовлетворением отмечает уделение повышенного внимания решению практических вопросов в связи с переходом на новые стандарты. В отсутствие четко сформулированного общего плана перехода на МСУГС оперативным подразделениям по-прежнему трудно эффективно заниматься внедрением МСУГС; а в отсутствие ясности в отношении решений, касающихся «Умоджи», и подробно проработанного плана перехода на МСУГС Комиссия не может дать никаких твердых гарантий того, что Организация Объединенных Наций не отстает от графика перехода на МСУГС к 2014 году. На данном этапе задача подготовки подробно проработанного плана перехода имеет решающее значение для соблюдения графика перехода, и установленные сроки завершения этой работы не могут быть сорваны. Ниже описываются некоторые из ключевых задач, которые должны быть четко оговорены в плане перехода:

а) **подготовка учетных данных:** имеется огромный массив новых данных, которые необходимо собирать во всех оперативных подразделениях Организации Объединенных Наций во всем мире, с тем чтобы добиться выполнения

требований МСУГС. Например, необходимо собирать данные о стоимости, количестве и местонахождении активов — задача, особенно актуальная для операций по поддержанию мира, в которых находится большинство активов Организации Объединенных Наций. Не меньших усилий требует решение задачи миграции учетных данных в старых форматах из многочисленных существующих систем в новую систему «Умоджа». На момент проведения Комиссией своего обзора организация едва приступила к основной работе по систематическому сбору и очистке этих данных, и администрация не смогла представить Комиссии четкого плана очистки и миграции данных из устаревших систем в «Умоджу» и их представления для проверки ревизорам. Нельзя недооценивать грандиозность этой чрезвычайно важной задачи, и в приложении II приводятся примеры разнообразных данных, которые необходимо собирать, и проблем, которые с этим связаны. Комиссия с удовлетворением отмечает, что Управление служб внутреннего надзора (УСВН) занимается подготовкой программ работы по оказанию администрации помощи в подготовке учетных данных и обеспечению более неукоснительного соблюдения требований новых стандартов оперативными подразделениями. Комиссия будет действовать в тесной координации с УСВН, с тем чтобы эта работа способствовала получению Комиссией требуемых гарантий;

**б) подготовка проекта финансовых ведомостей:** пробная подготовка типового комплекта отчетности с использованием реальных учетных данных позволит Организации Объединенных Наций оценить свою готовность к подготовке отчетности, отвечающей требованиям МСУГС, и одновременно даст Комиссии возможность заблаговременно выявить потенциальные недостатки и вынести соответствующие рекомендации до перехода на МСУГС. Группа по проекту перехода на МСУГС в Организации Объединенных Наций подготовила типовую отчетность, отвечающую требованиям МСУГС, однако из-за неурегулированности ряда проблем, касающихся принципов учета, эта отчетность пока не была представлена Комиссии. Группа по проекту перехода также сознает важность подготовки проекта финансовых ведомостей с использованием фактических данных для представления на рассмотрение Комиссии, однако не уверена в том, что располагает ресурсами для пробной подготовки всего комплекта отчетности. Без пробной подготовки отчетности с использованием реальных учетных данных организация со столь сложной структурой, как Организация Объединенных Наций, вряд ли сумеет подготовить высококачественные финансовые ведомости, которые выдержали бы проверку ревизорами, в установленные сроки перехода на МСУГС;

**с) ревизия балансов на начало периода:** подготовка типовых финансовых ведомостей будет сопровождаться составлением балансов активов, пассивов и резервов на начало первого года представления отчетности в соответствии с требованиями МСУГС. По сути, это начальный момент учета методом полного начисления, на основании которого определяется финансовое положение соответствующей структуры на начало периода. Комиссия отмечает, что Группа по проекту перехода на МСУГС ожидает, что составление балансов на начало периода будет производиться постепенно (фонд за фондом), после чего эти балансы будут представляться ревизорам. Как и в случае с неопределенностью в вопросе сбора ключевых данных учета, Комиссия обеспокоена отсутствием ясности в вопросе о том, как в рамках этого постепенного подхода будут

строиться составление балансов и подготовка балансовой ведомости на начало периода и сколько времени это займет.

44. Комиссия рекомендует администрации в кратчайшие сроки после принятия решения о стратегии внедрения «Умоджи» подготовить полный, практически реализуемый и подробно проработанный план перехода для Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира.

45. Комиссия также рекомендует администрации обеспечить, чтобы план перехода:

а) подкреплялся вспомогательными планами на уровне оперативных подразделений, четко определяющими направленность действий департаментов, периферийных отделений и миссий;

б) устанавливал, как и когда будут осуществляться сбор, очистка и миграция в «Умоджу» и представление для ревизии данных учета методом начисления имущества длительного пользования, аренды, юридических обязательств, гарантий, расходуемых материалов, контрактов и сотрудников, набираемых на местной основе;

в) предусматривал четкие планы по проверке соответствия финансовых ведомостей Организации Объединенных Наций комплексу отчетности, отвечающей требованиям МСУГС, для определения необходимых действий и внесения требуемых изменений в целях обеспечения соблюдения графика перехода на новые стандарты; и пробного составления комплекта отчетности с использованием реальных учетных данных для рассмотрения Комиссии;

г) включал четкие планы составления балансов и подготовки балансовых ведомостей на начало периода, которые должны быть как можно скорее представлены Комиссии. Этот план должен основываться на учете факторов риска и предусматривать уделение повышенного внимания подготовке начальных балансов прежде всего подразделениями, располагающими наибольшим количеством материальных ценностей, и, с учетом времени, необходимого Комиссии для ревизии балансовой ведомости на начало периода, должен быть представлен ей при первой же возможности, но в любом случае не позднее чем за три месяца до окончания первого года реального применения МСУГС.

46. Администрация проинформировала Комиссию о том, что из-за жесткого графика ей, возможно, не удастся осуществить пробную подготовку полного комплекта отчетности, однако она намерена провести пробное составление финансовых ведомостей для наиболее крупных и рискованных фондов Организации Объединенных Наций и операций по поддержанию мира. В течение 2011 года Комиссия будет неустанно следить за планированием проведения пробных ревизий.

## **В. Процедуры руководства и внедрения**

47. Комитет Организации Объединенных Наций по вопросам управления под председательством первого заместителя Генерального секретаря несет общую ответственность за осуществление проектов внедрения МСУГС и «Умоджи» и



контролирует их ход. Надзор за проектом перехода Организации Объединенных Наций на МСУГС контролирует Руководящий комитет по МСУГС, который возглавляет Контролер Организации Объединенных Наций. Руководящий комитет по «Умодже» возглавляет заместитель Генерального секретаря по вопросам управления. До декабря 2010 года эти два руководящих комитета периодически отчитывались перед Комитетом по вопросам управления. В последнее время процедуры руководства были ужесточены, и обоим руководящим комитетам (по МСУГС и по «Умодже») было предписано отчитываться перед Комитетом по вопросам управления ежеквартально.

48. Ввиду масштабов и технических аспектов работы по каждому из этих направлений создание отдельных руководящих комитетов по переходу на МСУГС и по внедрению «Умоджи» представляется вполне понятным и разумным. Очевидно, что эти два проекта очень тесно связаны друг с другом и что оба они предусматривают достижение аналогичных целей более чем в одной области: например, в областях повышения эффективности стратегий и процессов в области финансового управления. Эта взаимосвязь также подтверждается последствиями срыва графика внедрения «Умоджи» и созданием новой совместной рабочей группы по МСУГС и «Умодже».

49. По мнению Комиссии, возросший уровень взаимодействия и координации между группами по проектам является отрядным явлением. С учетом сложностей с реализацией преимуществ МСУГС, которые, в свою очередь, зависят от реорганизации процессов оперативной деятельности и наличия полноценно функционирующей системы планирования общеорганизационных ресурсов, Комиссия рекомендовала бы администрации рассмотреть и другие области, в которых можно обеспечить совместную работу, особенно с учетом расширения круга областей оперативной деятельности, затрагиваемых осуществлением обоих проектов, и предъявляемых этими проектами требований. Вместе с тем Комиссия отмечает, что рабочая группа не имеет официально утвержденного круга ведения и что на данном этапе неясно, как будут происходить утверждение и обеспечение выполнения принимаемых ею решений.

50. В Организации Объединенных Наций мероприятия по реорганизации оперативной деятельности в связи с внедрением «Умоджи» и МСУГС, в принципе, можно было бы объединить, что позволило бы снизить издержки (расходы на связь и профессиональную подготовку и затраты времени сотрудников) и повысить эффективность. Совместные рекомендации в области управления преобразованиями были бы более весомыми, чем рекомендации, выносимые каждой группой в отдельности, и позволили бы эффективнее использовать время старшего руководства. Кроме того, они помогли бы изменить представление о том, что переход на МСУГС представляет собой финансовую инициативу чисто технического характера, и начали бы постепенно подводить людей к мысли о том, что эти стандарты могут реально сказаться на их положении.

51. Чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами от внедрения новых процессов и сбора дополнительной информации в результате перехода на МСУГС и начала функционирования «Умоджи», необходимо обеспечить наличие в организации в целом четкой и эффективной системы подотчетности и управления рисками; а это предполагает необходимость согласования надлежащей подотчетности и полномочий руководителей, занимающихся оказанием услуг от имени Организации Объединенных Наций. Это — необходимое пред-

варительное условие для реализации преимуществ, которые должны быть интегрированы в общую программу преобразований. В противном случае руководство не будет располагать возможностями для использования новой информации в целях повышения эффективности своей деятельности с точки зрения затрат или нести за это ответственность, и реализовать преимущества в полном объеме не удастся. Комиссии известно о различных инициативах по повышению подотчетности и улучшению управления рисками в Организации Объединенных Наций, и Комиссия будет продолжать рассматривать этот вопрос в своих будущих докладах.

**52. Комиссия рекомендует администрации оценить целесообразность объединения мероприятий по реорганизации оперативной деятельности в связи с «Умоджей» и МСУГС.**

**53. Комиссия рекомендует администрации включить новую важную совместную рабочую группу в официальную структуру управления и четко определить круг ее ведения, разъяснив, как будут утверждаться ее решения и обеспечиваться их выполнение.**

*Группа по осуществлению проекта*

54. Важно, чтобы в рамках любого крупного проекта по реорганизации оперативной деятельности создавалась специальная, должным образом обеспеченная ресурсами и дееспособная группа по осуществлению проекта. Группа по проекту перехода на МСУГС была учреждена Организацией Объединенных Наций в 2007 году. Она имеет утвержденный штат из 18 должностей, однако на момент проведения нашей ревизии три должности были вакантными, т.е. на протяжении более 12 месяцев группа функционировала в неполном составе. Вакантными остаются ключевые должности, включая должность управляющего процессом преобразований, который должен координировать осуществление проекта перехода на МСУГС с внедрением оперативных процессов в рамках «Умоджи» и регулировать другие аспекты этой работы по реорганизации оперативной деятельности, включая вопросы профессиональной подготовки. Администрация проинформировала Комиссию о том, что она сознательно оставила эти должности вакантными, с тем чтобы сэкономить бюджетные средства для этапа внедрения. По мнению Комиссии, наличие этих вакансий неизбежно ведет к задержкам с завершением подготовки подробного плана осуществления. Комиссия была проинформирована о том, что группа по проекту будет полностью укомплектована к декабрю 2011 года, в том числе будет заполнена должность «управляющего процессом преобразований».

**55. Комиссия рекомендует администрации с учетом пересмотренного плана осуществления, масштабы задач и проблем в области управления преобразованиями создать группу по переходу на МСУГС, учтя при этом результаты повторной оценки требуемых ресурсов, навыков и опыта.**

56. Группа по переходу на МСУГС подготовила целый ряд документов по принципам учета МСУГС, и Комиссия в настоящее время выносит по ним рекомендации. Согласно текущим прогнозам, подготовка утвержденных базовых принципов учета будет завершена не раньше марта 2012 года. Распространение большинства принципов учета в рамках МСУГС среди оперативных подразделений будет осуществляться через «Умоджу» и в большинстве случаев будет увязываться с внедрением элементов «Умоджи». В дополнение к уже высказы-

вавшимися опасениям в отношении стратегии осуществления и задержек с внедрением «Умоджи» Комиссия полагает, что существует опасность того, что такой график предусматривает недостаточно времени для подготовки оперативных подразделений к надлежащему и последовательному применению этих принципов и соответствующих процедур. В частности, с учетом масштаба операций по поддержанию мира существует серьезная опасность срыва подготовки финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, в первый год после перехода на новые стандарты.

**57. Комиссия рекомендует администрации при подготовке плана перехода на МСУГС выделить достаточно времени и ресурсов для проведения до утверждения этого плана консультаций с Комиссией на надлежащем уровне в целях выявления всех возможных рисков и проблем, связанных с его принятием.**

58. Хорошей практикой считается создавать в рамках любого крупного проекта ключевую группу, отвечающую за широкий круг аспектов управления проектом, которые необходимы для успешного осуществления, отслеживания прогресса и представления отчетности, и за выработку общего подхода к управлению проектом в рамках всей организации. Комиссия отметила, что Группа по проекту перехода на МСУГС в Организации Объединенных Наций создает для этой цели отдел по управлению проектом, что, как предполагается, поможет облегчить административное бремя, лежащее на миссии и управлении, и одновременно привлечет повышенное внимание к ходу осуществления этого проекта на всех уровнях в Организации Объединенных Наций.

#### *Бюджет МСУГС*

59. Общий ориентировочный бюджет перехода на МСУГС, одобренный Генеральной Ассамблеей в 2006 году, составляет 23 млн. долл. США (см. приложение II). Эта сумма не включает значительные, но не поддающиеся количественной оценке расходы, которые будут возникать по мере вовлечения в деятельность по переходу на новые стандарты все большего числа оперативных подразделений. По состоянию на конец февраля 2011 года администрация израсходовала за период 2006–2011 годов около 4,7 млн. долл. США, и имеет право потратить до конца текущего двухгодичного периода еще 6,1 млн. долл. США.

60. Бюджет, предложенный на 2012–2013 годы, был сильно урезан в соответствии с требованием Генерального секретаря сократить расходы во всей Организации Объединенных Наций, хотя администрация уведомила Комиссию о том, что в конечном итоге совокупный бюджет проекта перехода на МСУГС останется на уровне 23 млн. долл. США, первоначально утвержденных Генеральной Ассамблеей. Комиссия полагает, что такое развитие событий может оказаться нежелательным с учетом трудностей с переходом на МСУГС и проблематичным, если в долгосрочной перспективе это приведет к задержкам во внедрении стандартов, повысив тем самым общие расходы, и реализации преимуществ (получении «отдачи»). Комиссия отметила, что необходимо будет вновь проанализировать адекватность бюджета МСУГС и привести его в соответствие с подробно проработанной стратегией осуществления.

61. Комиссия также отметила, что в рамках общего бюджета на сумму в 23 млн. долл. США (см. приложение II) зарезервированы ассигнования в раз-

мере 7,5 млн. долл. США на оплату услуг консультантов, 5,7 млн. долл. США на привлечение временного персонала общего назначения и 5,2 млн. долл. США на услуги по контрактам, поездки и прочие расходы. Для сравнения: на постоянные штатные должности предусмотрено лишь 4,6 млн. долл. США. Это может свидетельствовать о том, что штат Группы по проекту перехода на МСУГС меньше желательного, что может объяснять потребность в привлечении значительного объема внешней помощи на условиях краткосрочных контрактов. Комиссия обеспокоена тем, что вместо наращивания устойчивого внутреннего потенциала и возможностей в области финансового управления предпочтение отдается использованию услуг консультантов.

**62. Комиссия рекомендует администрации при подготовке новой стратегии перехода на новые стандарты вновь проанализировать бюджет МСУГС и убедиться в том, что существующий бюджет соразмерен обновленным планам перехода на МСУГС и что имеются адекватные ресурсы для содействия осуществлению новой стратегии по обеспечению утверждения первых финансовых ведомостей в установленные сроки и на последующий период.**

#### *Оценка рисков и управление ими*

63. Комиссия обеспокоена тем, что на момент проведения ею ревизии для проекта перехода на МСУГС не было выработано никакого официального структурированного подхода к управлению рисками, включая реестр рисков. Комиссия ожидала бы, что в рамках столь крупного проекта реорганизации оперативной деятельности с самого начала его осуществления будут предприняты шаги по выявлению основных рисков в связи с проектом, их классификации по степени серьезности, четкому определению ответственных лиц, надежных полномочиями по управлению рисками, и разработке четких мер по смягчению последствий и обеспечению регулярной отчетности о факторах риска. В представленной Комитету по вопросам управления в марте 2011 года информации о ходе осуществления проектов МСУГС и «Умоджа» содержалось краткое описание ключевых рисков в связи с каждым проектом, причем особое внимание уделялось подготовке достоверных балансов активов и пассивов на начало периода, подготовке финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, и получению согласия внешних ревизоров на принципы учета. Вместе с тем отмечалось отсутствие оценки вероятности наступления указанных рисков или возможных последствий и проработанных планов смягчения последствий этих рисков, если не считать ряда соображений самого общего характера.

**64. Администрация согласилась с рекомендацией Комиссии о том, что совместной рабочей группе по МСУГС/«Умодже» следует безотлагательно разработать рамочный документ с описанием рисков в связи с переходом на МСУГС, в котором определялись бы основные риски в связи с этим переходом, указывалось, как будут смягчаться последствия этих рисков (включая подготовку в надлежащих случаях резервного бюджета), и устанавливались лица, ответственные за управление ими.**

65. Администрация указала, что Группа по переходу на МСУГС в Организации Объединенных Наций подготовила и представила Руководящему комитету по МСУГС в июне 2011 года реестр рисков. Началась работа по подготовке

стратегий смягчения последствий рисков и четкому назначению ответственных лиц по каждому фактору риска.

*Пересмотр Финансовых правил и положений Организации Объединенных Наций*

66. В настоящее время Группа по переходу на МСУГС занимается подготовкой предлагаемых изменений для внесения в Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций, с тем чтобы отразить в них переход на учет методом начисления и МСУГС. Ожидается, что эта работа будет завершена и ее результаты представлены на утверждение Генеральной Ассамблеи осенью 2011 года. Комиссия не видела предлагаемых поправок, но знает о намерении администрации до утверждения представить их Комиссии, с тем чтобы она подтвердила соответствие новых правила и положений основным принципам учета методом начисления.

#### **IV. Выводы и рекомендации в отношении фондов и программ Организации Объединенных Наций**

##### **Общее резюме**

67. В настоящем разделе доклада описывается положение в семи фондах и программах Организации Объединенных Наций, включая Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций, которые по плану все должны перейти на МСУГС в 2012 году. Сознвая, что эти структуры находятся на различных этапах перехода в соответствии с запланированными графиками, Комиссия в то же время полагает, что они в состоянии перейти на МСУГС к 1 января 2012 года, однако для своевременного перехода на МСУГС некоторым структурам еще необходимо решить ряд ключевых задач и устранить существенные риски. С учетом ограниченного времени, оставшегося до наступления установленного срока, эти структуры не могут позволить себе выйти из графика.

68. Даже если финансовые ведомости, отвечающие требованиям МСУГС, и будут представлены к 2012 году, из-за отсутствия в большинстве структур соответствующих стратегий реализации преимуществ и планов осуществления маловероятно, что удастся реализовать предполагаемые преимущества перехода на МСУГС без значительных дополнительных задержек.

69. Комиссия представила каждой структуре подробную информацию о результатах ревизии в меморандумах с замечаниями ревизоров и письмах руководству и будет и впредь направлять им подробные отчеты. В настоящем докладе Комиссия резюмировала в Таблице 1 важные элементы планов перехода на МСУГС, с тем чтобы дать общее представление о прогрессе, достигнутом этими структурами на дату проведения обследования.

Таблица 1  
Прогресс в соблюдении графика перехода

Основные критерии	ПРООН	ЮНФПА	ЮНОПС	ЮНИСЕФ	УВКБ	БАПОР
Риск, угрожающий переходу на МСУГС в 2012 году	Низкий риск	Средний риск	Средний/высокий риск	Средний риск	Средний риск	Средний риск
Разработан всеобъемлющий план перехода	Да	Да	Да	Да	Да	Да
План предусматривает соответствующие промежуточные показатели	Да	Частично	Да	Да	Да	Да
Данная структура соблюдает график достижения ключевых результатов	Да	Да	Частично; налицо некоторое отставание от графика	Да	Частично; налицо некоторое отставание от графика	Частично; налицо некоторое отставание от графика
Внедрена отвечающая поставленным целям система управления общеорганизационными ресурсами	Да	Да	Да	Частично; началось тестирование системы на предмет ее соответствия нуждам клиентов, которое завершится в августе 2011 года	Да	Частично; Агентство использует устаревшую систему, которая частично отвечает требованиям МСУГС и, возможно, не приемлема в долгосрочной перспективе
Сбор, очистка и миграция учетных данных идут по плану	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Работа ведется постоянно	Да
Проект типовых финансовых ведомостей подготовлен и представлен Комиссии	Да	Да	Нет	Да	Нет	Нет

<i>Основные критерии</i>	<i>ПРООН</i>	<i>ЮНФПА</i>	<i>ЮНОПС</i>	<i>ЮНИСЕФ</i>	<i>УВКБ</i>	<i>БАПОР</i>
Разработаны четкие планы определения баланса на начало периода	Да	Да	Частично	Частично; на момент проведения ревизии подготовка планов еще не была завершена	Нет	Нет; планы недостаточно детализированы
Запланирована пробная подготовка ведомостей с использованием реальных учетных данных	Да	Да	Частично	Частично	Да, но сроки очень сжатые	Да

*Прогресс в соблюдении установленных сроков перехода*

70. Комиссия рассмотрела прогресс, которого добились фонды и программы в достижении установленных в их планах перехода промежуточных результатов, и обнаружила, что некоторые из структур отстают от графика. В целом Комиссия отметила, что структуры располагают подробными планами, подкрепляемыми промежуточными результатами, и что прогресс в достижении этих промежуточных результатов контролируется и доводится до сведения старшего руководства.

71. Комиссия рекомендует всем структурам, которые еще не сделали этого: а) создать надлежащие механизмы контроля за осуществлением проекта; б) доработать свои планы, включив в них подробную информацию о пробной подготовке типовых финансовых ведомостей и балансов на начало периода; и с) классифицировать все требуемые мероприятия на те, которые необходимо осуществить к моменту перехода на МСУГС или ранее, и те, которые можно выполнить после перехода на МСУГС (особенно для тех структур, которые отстают от графика).

*Типовые финансовые ведомости и пробная отчетность*

72. Подготовка типовых финансовых ведомостей и пробной отчетности имеет чрезвычайно большое значение для перехода на МСУГС. Это дает структурам возможность заранее оценить, насколько они готовы к составлению финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, и позволяет Комиссии выявить возможные недостатки и вынести рекомендации. ПРООН и ЮНФПА подготовили и представили Комиссии типовые финансовые ведомости; однако эти ведомости не содержали реальных учетных данных, и их необходимо пересмотреть и вновь обсудить с Комиссией после завершения внесения этими структурами дополнительных изменений в принципы учета. Хотя в планах остальных структур также предусматривается завершение подготовки типовых финансовых ведомостей, они пока не представили этих ведомостей.

73. Хотя большинство структур планировали до завершения перехода на МСУГС провести пробное составление ведомостей с использованием реальных учетных данных, Комиссия обеспокоена тем, что сроки будут сжатыми и что любые задержки могут привести к тому, что времени на изучение и исправление этих ведомостей не останется. Кроме того, на графике пробной подготовки ведомостей могут сказаться сроки подготовки двухгодичной отчетности, которая ляжет в основу подготовки балансов на начало периода.

74. Комиссия рекомендует всем структурам, которые еще не сделали этого: а) сравнить свои финансовые ведомости с набором ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС, с тем чтобы определить необходимые меры и требуемые изменения для соблюдения графика перехода на МСУГС; и б) подготовить типовые финансовые ведомости и разработать четкие планы пробного составления комплекта отчетности с использованием реальных учетных данных, оставив при этом достаточно времени для изучения результатов этой деятельности Комиссией.



### *Системы планирования общеорганизационных ресурсов*

75. Увеличение потребностей в данных об учетных операциях при переходе на МСУГС означает, что для перехода на эти стандарты структурам потребуются более совершенные системы планирования общеорганизационных ресурсов. Большинство структур достаточно далеко продвинулись в работе по созданию систем планирования общеорганизационных ресурсов, отвечающих поставленным целям. Например, ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА совместно используют недавно созданную систему планирования общеорганизационных ресурсов («Атлас»). Каждая из этих структур отвечает за определение спецификации и конфигурации своей собственной системы, а общая ответственность от имени всех трех организаций возложена на ПРООН. В ПРООН работы по определению спецификации и конфигурации системы отставали от графика. ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА должны внимательно следить за тем, как строится работа Управления информационных систем и технологий ПРООН, для соблюдения графика адаптации их соответствующих систем.

76. Из-за бюджетных ограничений БАПОР планирует при переходе на МСУГС продолжать использовать существующую систему планирования общеорганизационных ресурсов, несмотря на содержащийся в проведенном в 2008 году по его заказу анализе требований и возможностей вывод о том, что эта система может обеспечить лишь неполное соответствие требованиям и что в будущем ее использование может оказаться невозможным. БАПОР указало, что оно направит поставщику информацию о требуемых изменениях в системе, с тем чтобы установить, можно ли будет внести их в систему сразу же после завершения подготовки принципов и процедур. По мнению Комиссии, это сопряжено со значительным риском, который необходимо будет тщательно контролировать, чтобы избежать любых задержек с переходом на МСУГС.

**77. Комиссия рекомендует ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА следить за тем, как строится работа Управления информационных систем и технологий ПРООН, для соблюдения графиков адаптации их соответствующих систем планирования общеорганизационных ресурсов.**

**78. Комиссия также рекомендует БАПОР внимательно контролировать риск того, что привести существующую у него систему планирования общеорганизационных ресурсов в соответствие с МСУГС не удастся, и подготовить соответствующие резервные планы.**

### *Сбор данных*

79. Всем структурам предстоит еще проделать значительную работу по обеспечению надлежащего сбора, очистки и миграции данных для перехода на МСУГС. В соответствии с МСУГС сложность сбора данных возрастает, поскольку структурам необходимо учитывать данные, собираемые на полевого уровне и в страновых отделениях. В приложении III приводятся примеры данных, которые необходимо собирать для обеспечения соблюдения стандартов МСУГС. Комиссия отметила, что большинство структур предусмотрели в своих планах перехода на МСУГС работы по очистке и миграции данных, хотя практически везде наблюдается отставание от графика. В ЮНФПА Комиссия отметила, что проведение очистки данных поручается разным оперативным подразделениям и что, возможно, необходимо внимательно следить за ходом очистки в рамках проекта перехода на МСУГС, с тем чтобы увязать график ее

проведения с общим планом проекта МСУГС. Комиссия обеспокоена тем, что в отсутствие надлежащих планов сотрудники полевых или страновых отделений могут не получить необходимой подготовки и не ознакомиться с новыми принципами и процедурами, требуемыми для перехода на МСУГС; например, с необходимостью тщательно учитывать количество и стоимость активов.

**80. Комиссия рекомендует всем структурам, которые еще не сделали этого, разработать четкие планы сбора, очистки и миграции данных в связи с переходом на МСУГС и незамедлительно приступить к их выполнению.**

Таблица 2  
Процедуры управления и осуществления

Основные критерии	ПРООН	ЮНФПА	ЮНОПС	ЮНИСЕФ	УВКБ	БАПОР
Процедуры управления соответствуют целям организации и предполагают участие старшего руководства	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Создана полностью обеспеченная финансовыми ресурсами и дееспособная группа по проекту перехода	Да	Частично	Частично	Да	Частично; часть работ выполняют внешние эксперты	Частично; не назначен руководитель проекта и отсутствует специализированная группа по переходу на МСУГС
Имеется обновленный и достаточно крупный бюджет	Да	Да	Да	Да	Да	Частично; бюджет недостаточно велик, за исключением статьи привлечения консультантов по мере необходимости
Проект предусматривает структурированную систему управления рисками	Да	Да	Да	Да	Да	Частично
Завершена подготовка принципов учета	В основном завершена; осталось завершить разработку одного принципа	В основном завершена; осталось завершить разработку одного принципа	Частично; завершена разработка лишь двух принципов	Частично; еще не завершена разработка нескольких принципов	Частично; не все принципы окончательно доработаны и утверждены	Частично; завершена разработка лишь двух принципов

Основные критерии	ПРООН	ЮНФПА	ЮНОПС	ЮНИСЕФ	УВКБ	БАПОР
Полевые отделения готовы перейти на новые принципы/процедуры	Частично; единый глобальный центр обслуживания, который должен осуществлять управление сложными операциями страновых отделений, ожидает подписания соглашения с правительством принимающей страны и завершения процесса укомплектования кадров	Частично	Частично	Нет; процедуры для страновых отделений еще не готовы или не начали внедряться	Нет; процедуры для страновых отделений еще не готовы или не начали внедряться	Неприменимо
Финансовые правила и положения пересмотрены и утверждены	Да, подготовка пересмотренных финансовых правил и положений завершена, и ожидается их утверждение	Да, достигнут заметный прогресс	Частично; в настоящее время ведется новый пересмотр	Да, подготовка финансовых правил и положений завершена, и ожидается их утверждение	Частично, проект был представлен Комиссии в июне 2011 года	Нет

*Руководство проектом перехода на МСУГС*

81. Комиссия обнаружила, что во всех структурах процедуры руководства соответствовали поставленным целям и предусматривали участие сотрудников старшего руководящего звена.

*Подготовка принципов учета*

82. Чрезвычайно важным шагом на начальных этапах перехода на МСУГС является подготовка принципов учета, отвечающих МСУГС. Задержки на этом этапе могут привести к тому, что план работы по определению требуемой конфигурации систем, пересмотру процессов оперативной деятельности и подготовке полевых и страновых отделений к переходу на новые принципы придется выполнять в сжатые сроки. Комиссия отметила, что одни структуры (ПРООН и ЮНФПА, ЮНИСЕФ и УВКБ) добились значительного прогресса и в настоящее время уже завершают подготовку принципов учета, тогда как другим структурам (ЮНОПС и БАПОР) предстоит еще многое сделать для завершения этой работы. Это сопряжено с серьезными рисками, поскольку выбор принципов учета оказывает существенное влияние на процессы сбора данных, стратегии профессиональной подготовки и, главное, на адаптацию систем планирования общеорганизационных ресурсов. Комиссия обращает особое внимание на необходимость завершения всеми структурами подготовки их принципов учета для обеспечения их соответствия МСУГС и представления на рассмотрение Комиссии.

**83. Комиссия рекомендует всем структурам, которые еще не сделали этого, разработать надлежащие стратегии для уменьшения опасности того, что в период, предшествующий 1 января 2012 года, планы придется выполнять в сжатые сроки.**

*Бюджетные средства, имеющиеся для осуществления проекта*

84. Комиссия рассмотрела вопрос о том, каждая ли структура имеет достаточно крупный бюджет для перехода на МСУГС и как осуществляется исполнение бюджета. В целом группы по проекту перехода на МСУГС были обеспечены надлежащими ресурсами и получали надлежащую поддержку со стороны соответствующих заинтересованных сторон и руководящих комитетов, оказывающих помощь группам по проекту. Комиссия отметила, что ЮНОПС и БАПОР в основном ориентировались на использование собственных сотрудников и не привлекали специалистов по МСУГС. Однако в их соответствующих бюджетах и планах было предусмотрено привлечение консультантов для оказания поддержки собственным группам. Использование собственных сотрудников при осуществлении проекта дает этим структурам определенные преимущества с точки зрения сокращения расходов и удержания квалифицированных кадров, однако им необходимо учитывать риск того, что их принципы и процедуры учета окажутся недостаточно согласованными с МСУГС и что сотрудникам придется одновременно заниматься несколькими делами, особенно по мере приближения срока перехода на новые стандарты. Таким образом, специальные бюджеты перехода на МСУГС в этих структурах, возможно, не вполне отражают объем средств, фактически выделяемых на переход на МСУГС, поскольку в этих бюджетах не учитывается время, потраченное собственными финансовыми сотрудниками.

85. БАПОР временно отказалось от найма сотрудника на отдельный пост руководителя проекта из-за бюджетных ограничений. УВКБ необходимо будет привлекать внешних консультантов для выполнения некоторых функций, однако в долгосрочной перспективе ему нужен будет персонал, обладающий надлежащей квалификацией, для реализации и практического использования преимуществ МСУГС после перехода на эту систему. ЮНФПА все еще не завершил набор специалистов на ключевые посты в штате своей группы по переходу, а набор сотрудника на одну должность был временно приостановлен из-за бюджетных ограничений. В ЮНОПС лишь один сотрудник занимается исключительно МСУГС, а набор других сотрудников для содействия переходу на МСУГС пока не производился.

86. Комиссия рекомендует всем структурам, которые еще не сделали этого: а) учредить группы по проекту перехода на МСУГС, полностью обеспеченные финансовыми ресурсами и укомплектованные специалистами; и б) рассмотреть, насколько их бюджеты соответствуют самым последним планам перехода на МСУГС, и выделить соответствующие ресурсы.

Таблица 3  
Управление реализацией всех преимуществ МСУГС

Основные критерии	ПРООН	ЮНФПА	ЮНОПС	ЮНИСЕФ	УВКБ	БАПОР
Оперативные подразделения принимают всестороннее участие в определении потенциальных преимуществ	Частично	Частично	Частично	Частично	Частично	Частично
Разработан действенный план реализации преимуществ	Нет	Нет	Нет	Частично	Нет	Нет
Подготовка персонала	Частично	Частично	Частично	Да; разработаны конкретные стратегия и план профессиональной подготовки; подготовка начнется с августа 2011 года	Планы разработаны и готовы к распространению	Частично
Коммуникационная стратегия	Да	Да	Да	Да	Частично	Да
Разработана эффективная программа управления реорганизацией оперативной деятельности	Да	Частично	Частично	Да	Частично	Частично

#### Планы реализации преимуществ

87. Даже если к 2012 году будут подготовлены финансовые ведомости, отвечающие требованиям МСУГС, то из-за отсутствия в большинстве структур надлежащих стратегий и планов реализации соответствующих преимуществ маловероятно, чтобы ожидаемые преимущества перехода на МСУГС удалось реализовать без значительных дополнительных задержек.

88. Комиссия рекомендует всем структурам подготовить план реализации преимуществ МСУГС и общеорганизационную программу управления преобразованиями в связи с переходом на МСУГС, включая всеобъемлющий коммуникационный план для распространения информации об изменениях и преимуществах, которые сулит переход на МСУГС, и о том, как старшее руководство каждого департамента и управления должно добиваться реализации предполагаемых преимуществ и нести за это личную ответственность.

*Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций*

89. Комиссии известно о том, что в настоящее время Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций занимается пересмотром своей стратегии перехода на МСУГС. Фонд руководствуется Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций. Пересмотр этих правил будет проведен не ранее 2012 года, что привносит некоторую неопределенность в переход Фонда на МСУГС к 2012 году. Фонд пытается получить от своего Правления разрешение на дальнейшее применение Финансовых положений и правил “mutatis mutandis” в процессах учета и финансовой отчетности таким образом, который обеспечил бы их соответствие требованиям МСУГС; и обратится к Правлению с просьбой одобрить эту временную процедуру и представить ее на утверждение Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят шестой сессии в 2011 году.

90. Комиссия отметила еще ряд рисков, которые Фонду необходимо будет устранить, чтобы перейти на МСУГС к 2012 году. В частности, Комиссия отметила: а) ненадлежащую стратегию перехода; б) ограниченный прогресс в подготовке принципов учета; в) отсутствие главного финансового сотрудника, который возглавлял бы этот проект; а также отдельной интегрированной группы по переходу на МСУГС; и d) необходимость проведения всесторонней оценки влияния перехода на МСУГС на системы Фонда. С учетом этих рисков Комиссия полагает, что стратегия Фонда по переходу на МСУГС к 2012 году может оказаться невыполнимой.

91. Комиссия рекомендует Фонду в целом: а) завершить подготовку стратегии перехода на МСУГС с учетом решения Правления; и б) разработать планы смягчения последствий выявленных рисков.

## V. Выражение признательности

92. Комиссия хотела бы выразить свою признательность администрации соответствующих структур и их сотрудникам за содействие и помощь, оказанные ее сотрудникам.

*(Подпись)* Амьяс **Морзе**  
Контролер и Генеральный ревизор  
Соединенного Королевства Великобритании  
и Северной Ирландии  
Координатор

*(Подпись)* Теренс **Номбембе**  
Генеральный ревизор  
Южно-Африканской Республики

*(Подпись)* Лю Цзяи  
Генеральный ревизор  
Китайской Народной Республики  
Председатель Комиссии ревизоров

12 июля 2011 года



## Приложение I

### Сроки перехода организаций системы Организации Объединенных Наций на МСУГС

Год	Число организаций	Организации
2014	2	Организация Объединенных Наций (включая операции по поддержанию мира) <sup>*a</sup> Всемирная торговая организация
2012	10	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Международная организация труда Программа развития Организации Объединенных Наций <sup>*</sup> Университет Организации Объединенных Наций <sup>*</sup> Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения <sup>*</sup> Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев <sup>*</sup> Детский фонд Организации Объединенных Наций <sup>*</sup> Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов <sup>*</sup> Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ <sup>*</sup> Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций <sup>*b</sup> Всемирная организация здравоохранения «ООН-женщины» <sup>*c</sup>
2011	2	Международное агентство по атомной энергии Всемирный почтовый союз
2010	8	Международная организация гражданской авиации Международная морская организация Международный союз электросвязи Панамериканская организация здравоохранения Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

Год	Число организаций	Организации
2008	1	Всемирная организация интеллектуальной собственности Всемирная метеорологическая организация Всемирная продовольственная программа (полностью перешла на МСУГС почти три года назад)

\* Ведомости проверены Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций.

<sup>a</sup> С переходом на МСУГС Организации Объединенных Наций увязан переход Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и Центра ЮНКТАД/ВТО по международной торговле.

<sup>b</sup> Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций ориентировочно планирует перейти на МСУГС одновременно с Организацией Объединенных Наций.

<sup>c</sup> Структура «ООН-женщины» перейдет на МСУГС в соответствии с графиком Программы развития Организации Объединенных Наций. В настоящее время идет первый год существования этой организации (2011 год).

*Примечание:* Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием не подотчетны Генеральной Ассамблее, однако перейдут на МСУГС в 2014 году.

## Приложение II

### Бюджет перехода на МСУГС в Организации Объединенных Наций по состоянию на март 2011 года

Генеральная Ассамблея была проинформирована о том, что бюджет перехода на МСУГС составляет приблизительно 23,034 млн. долл. США. Эти средства утверждаются отдельно на каждый финансовый период в рамках регулярного бюджета и вспомогательного счета для операций по поддержанию мира. Ниже приводится информация о расходах:

#### Прогнозируемые расходы в связи с переходом на МСУГС в Организации Объединенных Наций (В тыс. долл. США)

	Расходы в 2006– 2011 годах*	Остаток средств на 2010–2011 годы	2012–2013 годы Смета**	2014 год	Всего расходов на МСУГС
<i>1) Регулярный бюджет</i>					
Раздел 28В «Управление по планированию программ, бюджету и счетам»					
Должности	2 271,1	541,4	1 179,7	589,9	4 582,0
Временный персонал общего назначения	–	656,8	657,4	328,7	1 642,9
Консультанты	–	488,5	193,8	193,8	876,1
Поездки сотрудников	118,5	93,8	37,3	50,0	299,6
Услуги по контрактам	16,7	583,4	583,4	583,4	1 766,9
Прочее	43,5	24,6	41,4	20,0	129,5
<b>Итого по разделу 28В «Управление по планированию программ, бюджету и счетам»</b>	<b>2 449,8</b>	<b>2 388,5</b>	<b>2 693,0</b>	<b>1 765,8</b>	<b>9 297,1</b>
Раздел 31 «Совместно финансируемая деятельность»					
Субсидии и взносы	1 335,9	241,3	500,0	200,0	2 277,2
<b>Итого из регулярного бюджета</b>	<b>3 785,7</b>	<b>2 629,8</b>	<b>3 193,0</b>	<b>1 965,8</b>	<b>11 574,3</b>
<i>2) Вспомогательный счет для операций по поддержанию мира***</i>					
Временный персонал общего назначения	871,8	809	1 580,8	790,4	4 051,7
Консультанты	62,4	2 582	3 351,7	650,0	6 646,1
Поездки	20,2	62	405,4	202,7	690,1
Прочее	–	–	52,2	18,8	71,0
<b>Итого из вспомогательного счета для операций по поддержанию мира</b>	<b>954,4</b>	<b>3 452,5</b>	<b>5 390,1</b>	<b>1 661,9</b>	<b>11 458,9</b>
<b>Всего (1) и (2)</b>	<b>4 740,1</b>	<b>6 082,3</b>	<b>8 583,1</b>	<b>3 627,7</b>	<b>23 033,2</b>

\* Совокупные расходы по состоянию на 28 февраля 2011 года.

\*\* Указанные данные представляют собой максимальную оценку.

\*\*\* Остаток средств по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира на 2010–2011 годы включает фактические ассигнования за 2010/11 год и сметные ассигнования на первые шесть месяцев 2011/12 года.

## Приложение III

### **Примеры учетных данных, необходимых для составления финансовых ведомостей, отвечающих требованиям МСУГС**

**Наличие и оценка капитальных активов и определение их собственника.** Для многих структур, в частности для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, получение этой информации будет весьма проблематичным. Организации Объединенных Наций необходимо однозначно установить, какие активы ей принадлежат, сколько они стоят и какую пользу из них можно извлечь. Это чрезвычайно важно для определения базы активов и будущих расходов в связи с потреблением этих активов. Для этого может потребоваться провести каталогизацию указанных активов с указанием подготовленной силами внешних специалистов оценки их стоимости и установленного остаточного полезного срока их службы.

**Закупочная деятельность.** В настоящее время существует около 220 рамочных соглашений и тысячи индивидуальных контрактов или разовых соглашений, каждое из которых предусматривает сложный набор закупочных процедур. В процессе оценки прогресса в переходе на МСУГС вид заключенного контракта будет влиять на учет соответствующих операций, активов и пассивов. Поэтому важно анализировать характер этих контрактов, с тем чтобы определить, являются ли они договорами купли-продажи активов, купли-продажи услуг, финансового лизинга, оперативного лизинга или купли-продажи финансовых инструментов.

**Юридические обязательства и гарантии.** И в этом случае, как и в случае лизинга, принципиально важно установить надлежащую процедуру учета этих обязательств и гарантий.

**Подготовка данных об имуществе длительного пользования и расходуемом имуществе для конверсии в МСУГС.** Ожидается, что объем данных о количестве и стоимости этого имущества будет огромным (например, система управления продовольственным снабжением обеспечивает закупку и распределение продовольствия для примерно 100 000 военнослужащих Организации Объединенных Наций на местах). Задача будет заключаться в обеспечении как можно более полного и достоверного сбора этих данных по мере необходимости во избежание существенных пропусков или ошибок в финансовых ведомостях.

**Информация о персонале миссии, набираемом на местной основе.** Помимо международного персонала, информация о котором хранится централизованно, на местах в операциях по поддержанию мира, специальных политических и иных миссиях работает около 10 000 сотрудников, набранных на местной основе. В настоящее время информация об этих сотрудниках хранится во множестве местных систем и при подготовке соответствующих финансовых ведомостей сводится вручную. К тому же как международные, так и набираемые на местах сотрудники имеют право на получение целого ряда пособий и выплат персоналу, таких как субсидия на репатриацию, субсидия на образование, суточные и медицинское страхование после выхода в отставку. После перехода на МСУГС необходимо будет собирать информацию об отпусках со-

трудников, включая накопленные дни неиспользованного отпуска, и о пособиях и выплатах персоналу, в частности подробные данные о накопленных правах на получение пособий и выплат персоналу, таких как субсидия на образование, на получение которой теперь имеют право и сотрудники, набранные на местной основе, и право на получение любых пособий и льгот после выхода на пенсию, и связанных с ними потенциальных финансовых обязательствах.

---