



Генеральная Ассамблея

Шестдесят шестая сессия

Официальные отчеты

Distr.: General
13 March 2012
Russian
Original: English

Пятый комитет

Краткий отчет о 17-м заседании,

состоявшемся в Центральных учреждениях, Нью-Йорк, в четверг, 10 ноября 2011 года, в 15 ч. 00 м.

Председатель: г-н Томмо Монт (Камерун)

*Председатель Консультативного комитета по административным и
бюджетным вопросам:* г-н Келапиле

Содержание

Пункт 134 повестки дня: Предлагаемый бюджет по программам на
двухгодичный период 2012-2013 годов (*продолжение*)

Международные стандарты учета в государственном секторе

В настоящий отчет могут вноситься поправки. Поправки должны направляться за
подписью одного из членов соответствующей делегации *в течение одной недели после
даты издания* на имя начальника Секции редактирования официальных отчетов, комната
DC2-750 (Chief, Official Records Editing Section, room DC2-750, 2 United Nations Plaza), и
вноситься в экземпляр отчета.

Поправки будут изданы после окончания сессии в отдельном для каждого комитета
документе, содержащем только исправления.

11-58812X (R)



Просьба отправить на вторичную переработку



Заседание открывается в 15 ч. 20 м.

Пункт 134 повестки дня: Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2012-2013 годов (продолжение)

Международные стандарты учета в государственном секторе (A/66/151, A/66/308 и Add.1, A/66/379 и A/66/536)

1. **Г-н Раманатан** (исполняющий обязанности начальника Управления по планированию программ, бюджету и счетам), внося на рассмотрение четвертый очередной доклад Генерального секретаря о переходе Организации Объединенных Наций на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС), охватывающий период с 1 августа 2010 года по 31 августа 2011 года, говорит, что в первом разделе доклада дается обзор хода общесистемных мероприятий Организации Объединенных Наций по переходу на МСУГС. После успешного введения МСУГС Всемирной продовольственной программой (ВПП) в 2008 году еще восемь организаций подготовили свои первые финансовые ведомости, отвечающие требованиям МСУГС, на 31 декабря 2010 года и получили ревизорское заключение без оговорок, что является важным первым шагом на пути к введению стандартов. Еще 14 организаций в настоящее время активно готовятся к переходу на МСУГС. Хотя этот процесс идет и не без проблем, все они указали, что намерены уложиться в намеченные сроки перехода, варьирующиеся с 2011 по 2014 год, и они активно обмениваются опытом при содействии Целевой группы по стандартам учета Комитета высокого уровня по вопросам управления и общесистемной группы по проекту перехода на МСУГС, с тем чтобы упредить и устранить возможные проблемы, мешающие своевременному введению стандартов.

2. Что касается введения МСУГС в самой Организации Объединенных Наций, о котором говорится во втором разделе доклада, то комплект отвечающих требованиям МСУГС финансовых ведомостей за период, заканчивающийся в июне 2014 года, для миротворческих операций предполагается подготовить к 30 сентября 2014 года, а комплект ведомостей за период, заканчивающийся в декабре 2014 года, для других операций Секретариата Организации Объединенных Наций — к 31 марта 2015 года. В докладе описываются трудности с со-

блюдением этих двух сроков и то, как они преодолеваются, с учетом рекомендаций Комиссии ревизоров из ее доклада о прогрессе в переходе на МСУГС (A/66/151). Даже осознавая значительные риски, Генеральный секретарь по-прежнему твердо настроен на соблюдение этих сроков.

3. За прошедший год были достигнуты немалые успехи в доработке нормативной базы правил бухгалтерского учета, отвечающих требованиям МСУГС, которая необходима также на этапе проектирования системы «Умоджа». Центр тяжести проекта МСУГС сместился на введение новых стандартов, что было с одобрением встречено Комиссией ревизоров и о чем свидетельствует, к примеру, то, что Руководящий комитет Организации Объединенных Наций по МСУГС стал уделять больше внимания управлению рисками для своевременного перехода на новые стандарты. Что касается обеспокоенности Комиссии ревизоров тем, что переход на МСУГС сопряжен с особенно высокими рисками для Организации Объединенных Наций ввиду неопределенностей с внедрением «Умоджи», а также большого числа и сложности участвующих структур, то был предпринят ряд шагов для постепенного устранения этих рисков. Например, для выявления и регулирования рисков в каждом отделении за пределами Центральных учреждений и миссии, а также в рамках всего проекта Генеральным секретарем была создана система управления рисками, которой пользуется Руководящий комитет во всех своих мероприятиях по планированию и осуществлению перехода на МСУГС. После публикации доклада Комиссии ревизоров руководством проекта «Умоджа» был разработан план введения «Умоджи» в два этапа, который должен уменьшить риски, связанные с переходом на МСУГС. План перехода корректируется с учетом этой новой стратегии и графика введения «Умоджи». Однако ввиду того, что с любым крупным проектом общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР) неизбежно сопряжены серьезные трудности, на основе тесных консультаций с проектом «Умоджа» также разрабатываются резервные планы и паллиативные меры, предусматривающие сочетание ручных и полуавтоматических процедур существующих систем, которые призваны уменьшить риски потенциальных сбоев в процессе введения «Умоджи». Эти планы способны обеспечить соблюдение требований МСУГС в течение ограниченного периода времени, но по окончании начального этапа перехода они явно окажутся не-

пригодными. Консультативный комитет сформулировал ряд важных замечаний и рекомендаций на этот счет.

4. Хотя проект МСУГС по-прежнему опирается на усилия по управлению преобразованиями и руководству проектом, координируемые из центра, группы, отвечающие за реализацию этого проекта, в отделениях за пределами Центральные учреждения и полевых миссиях, начинают проводить собственные мероприятия по переходу на новые стандарты, причем координацией этой работы на местах занимается Департамент полевой поддержки. Кроме того, рядом отделений были начаты мероприятия по подготовке к переходу на МСУГС в форме скоординированных проверочных операций на местах, которые положили начало обстоятельной практической работе, требующейся на уровне отдельных подразделений для того, чтобы подготовиться к переходу на новые стандарты. Новые мероприятия подобного рода запланированы на предстоящие месяцы.

5. Согласно рекомендациям Комиссии ревизоров и Консультативного комитета, должен быть разработан план реализации преимуществ МСУГС. Хотя некоторая работа в этом направлении уже проделана, в том числе в контексте потенциальных проблем, связанных с реализацией некоторых преимуществ, Генеральный секретарь осознает необходимость объединения усилий в рамках проектов МСУГС и «Умоджа» в целях получения максимальных преимуществ. Он также тесно взаимодействует с Комиссией ревизоров и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, используя их опыт для того, чтобы преимущества были реализованы более полно.

6. Комитет по вопросам управления усилил надзор за ходом осуществления проекта МСУГС путем проведения ежеквартального обзора достигнутого прогресса, а ввиду тесной взаимозависимости проектов МСУГС и «Умоджа» он теперь рассматривает соответствующие доклады о ходе их реализации совместно друг с другом.

7. **Г-н Лю Юй** (Председатель Комитета по ревизионным операциям, Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций), внося на рассмотрение доклад Комиссии ревизоров о прогрессе в переходе на МСУГС по состоянию на 30 июня 2011 года (A/66/151), говорит, что цель введения МСУГС со-

стоит в том, чтобы дать заинтересованным сторонам лучшее представление об эффективности функционирования и финансовом положении подразделений, а администрации - более полную информацию для сохранения контроля над ситуацией, принятия экономически эффективных решений и обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости. Изучив прогресс, достигнутый в Организации Объединенных Наций, в том числе в операциях по поддержанию мира и ряде ее фондов и программ, Комиссия пришла к общему заключению, что существует ряд исключительно серьезных рисков, угрожающих сорвать своевременный переход на МСУГС и реализацию преимуществ, из наличия которых исходила Генеральная Ассамблея. Если не принять неотложных и действенных мер по устранению этих рисков, то весьма маловероятно, что Организации Объединенных Наций и ее операциям по поддержанию мира удастся своевременно перейти на МСУГС. По мнению Комиссии, хотя 2012 год и является вполне реальным сроком для оставшихся учреждений, существуют большие и серьезные риски, которые необходимо устранить до наступления этого срока. Получение ревизорского заключения без оговорок само по себе не говорит об успешном переходе на МСУГС; в этом контексте важны и такие преимущества, как принятие более грамотных решений и повышение экономической эффективности, которые могут быть обеспечены только за счет соответствующих шагов во всех функциональных областях и радикальных изменений в культуре. Кроме того, они будут реализованы не сразу же, а с течением времени как результат грамотного руководства. Подчеркивая важность надлежащего планирования для реализации таких преимуществ, Комиссия отмечает отсутствие практически во всех учреждениях соответствующих механизмов управления преобразованиями для осуществления необходимых перемен, равно как и отсутствие признаков того, что функциональные области понимают, какого рода новая информация станет им доступна благодаря МСУГС, или анализируют вопрос о том, как она может быть использована для повышения экономической эффективности их операций.

8. Что касается Организации Объединенных Наций и ее операций по поддержанию мира, то хотя осуществление стратегии перехода на МСУГС зависит от успешного введения «Умоджи», задержки с этим проектом означают, что теперь он уже не будет завершен ко времени перехода на МСУГС,

как это предполагалось вначале. Комиссии не известно о каких-либо четких планах изменения графика проекта «Умоджа» для его адаптации к переходу на МСУГС и четких резервных планах на тот случай, если такое изменение окажется невозможным или возможным только частично. Вместе с тем Организация Объединенных Наций знает об этой ситуации и начинает принимать меры для устранения связанного с ней риска. В отсутствие решения по «Умодже» и ясного и комплексного плана ее введения Комиссия не может дать твердых гарантий того, что Организация Объединенных Наций перейдет на МСУГС в установленный срок, т.е. к 2014 году. К числу других выявленных рисков, связанных с переходом на новые стандарты, относится отсутствие официальной системы управления рисками в связи с переходом на МСУГС на момент проведения обзора, хотя реестр рисков и был позднее составлен; неудовлетворительная подготовка к сбору данных для оценки стоимости активов и выведения реалистичных балансов на начало периода; неуверенность Группы Организации Объединенных Наций по проекту перехода на МСУГС в том, что она располагает ресурсами для пробной подготовки финансовых ведомостей с использованием реальных учетных данных; и нехватка времени у оперативных подразделений для надлежащего и последовательного применения новых принципов и соответствующих процедур в целях подготовки отвечающих требованиям финансовых ведомостей в первый год перехода на новые стандарты. 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 количественно-суммовым методом. Она также не обнаружила почти никаких признаков наличия коммуникационной стратегии и понимания того, каких результатов необходимо добиться и, в частности, как использовать более качественную информацию, полученную в результате перехода на МСУГС, для улучшения подотчетности, перехода на более эффективные с точки зрения затрат методы работы и принятия более грамотных решений.

9. Что же касается фондов и программ Организации Объединенных Наций, то предстоит еще сделать большую работу по сбору, выверке и переносу данных в связи с переходом на МСУГС, и большинство организаций еще не завершили разработку

всех правил бухгалтерского учета, в результате чего сотрудники полевых отделений могут оказаться неподготовленными и не знакомыми с новыми правилами и процедурами, необходимыми для введения МСУГС. Кроме того, в некоторых учреждениях нет групп по переходу на новые стандарты, которые были бы полностью обеспечены ресурсами и укомплектованы специалистами. В частности, в Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) нет конкретного руководителя проекта или специальной группы по переходу на новые стандарты, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) чрезмерно полагается на помощь внешних консультантов, а Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) все еще набирает персонал на некоторые ключевые должности в группе по переходу на МСУГС. Объединенному пенсионному фонду персонала Организации Объединенных Наций необходимо получить разрешение Правления на дальнейшее применение Финансовых положений и правил в процессе учета и финансовой отчетности таким образом, чтобы привести свою работу в соответствие с МСУГС к 2012 году. В отношении ряда учреждений можно отметить, что даже если они и подготовят отвечающие требованиям МСУГС финансовые ведомости к 2012 году, ожидаемые преимущества перехода на МСУГС вряд ли будут реализованы без новых серьезных задержек, что объясняется отсутствием надлежащих стратегий реализации преимуществ и процедур управления преобразованиями.

10. **Г-н Келаниле** (Председатель Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам), внося на рассмотрение соответствующий доклад Консультативного комитета (A/66/536), говорит, что Консультативный комитет рекомендовал Генеральному секретарю продолжать собирать, анализировать и распространять информацию о существующих проблемах, извлеченных уроках и преимуществах, полученных организациями, перешедшими на МСУГС в 2010 году, и использовать этот опыт для дальнейшей доработки планов и стратегий внедрения МСУГС организациями, которые еще не перешли на новые стандарты.

11. Хотя Консультативный комитет и признает важность составления резервных планов для подго-

товки первого комплекта отвечающих требованиям МСУГС финансовых ведомостей в установленные сроки с использованием комбинации временных решений, он по-прежнему обеспокоен тем, что в случае новых задержек с введением «Умоджи» значительные ресурсы могут быть затрачены на реализацию нерациональных временных решений, которые могут оказаться неэффективными с точки зрения успешного перехода на МСУГС, и будут отвлечены важные средства, необходимые для введения «Умоджи». В этой связи он подчеркнул необходимость установления строгого контроля за осуществлением проекта МСУГС и создания эффективных механизмов для оперативного решения проблем на ежедневной основе в целях ограничения расходов, недопущения дальнейших задержек и обеспечения реализации эффективного решения. Он также подчеркнул необходимость всестороннего сотрудничества и координации действий между участниками проекта.

12. Консультативный комитет приветствовал первый доклад Комиссии ревизоров о прогрессе в переходе на МСУГС (A/66/151), который дает Генеральной Ассамблее ценную информацию по ключевым вопросам. Консультативный комитет считает, что Комиссия ревизоров призвана играть важную роль в предоставлении на текущей основе консультаций и руководящих указаний учреждениям-исполнителям. В интересах успешного перехода на МСУГС тесное сотрудничество между Комиссией и соответствующими учреждениями должно поддерживаться на протяжении всего процесса введения новых стандартов, в том числе благодаря проверке Комиссией пробных финансовых ведомостей в год, предшествующий полному переходу на МСУГС.

13. Консультативный комитет согласен с Комиссией в том, что получение ревизорского заключения без оговорок само по себе не означает успешного перехода на МСУГС, поскольку не меньшее значение имеет и реализация других преимуществ. В этой связи он надеется, что Генеральный секретарь разработает план реализации преимуществ, как это было рекомендовано Комиссией ревизоров, и призывает его вести активную работу по формированию бизнес-культуры, имеющей целью повышение практической отдачи и эффективности в период подготовки Организации к переходу на МСУГС.

14. **Г-н Биро** (Объединенная инспекционная группа), внося на рассмотрение доклад Объединен-

ной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленный «Готовность организаций системы Организации Объединенных Наций к переходу на МСУГС» (A/66/308), говорит, что благодаря своему знанию всей системы Организации Объединенных Наций и своей независимости ОИГ располагает всем необходимым для того, чтобы следить за переходом на МСУГС в организациях всей системы Организации Объединенных Наций и сравнивать достигнутые результаты. Однако ни у одного из инспекторов нет специальных знаний в сфере бухгалтерского учета, и поэтому данный проект не был бы запущен без участия г-на Жана-Франсуа де Робера, признанного специалиста в вопросах внедрения МСУГС в различных развивающихся странах и странах с переходной экономикой, который любезно согласился подключиться к проекту в качестве исследователя. Из-за его смерти спустя менее чем три месяца после того, как он взял на себя эту функцию, работа над докладом была приостановлена более чем на год, пока не был найден новый сотрудник с достаточной квалификацией в сфере бухгалтерского учета. Эта ситуация показала, насколько большое значение имеет назначение инспекторами внешних экспертов, что стало стандартной практикой в оценочной деятельности. Вместе с тем в бюджете ОИГ ассигнования на это по-прежнему не выделяются.

15. Этот доклад был подготовлен для нужд специалистов по бухгалтерскому учету в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также более широкой аудитории, включая государства-члены и должностных лиц секретариатов соответствующих организаций. Его задача – одновременная проверка прогресса в переходе на новые стандарты в 22 соответствующих организациях системы Организации Объединенных Наций, а также работы Целевой группы по стандартам учета. Хотя освещаемая в докладе тема чрезвычайно широка, его потребовалось значительно сократить в объеме, чтобы соблюсти стандартные требования к объему докладов ОИГ. В докладе приводится общий обзор прогресса в переходе на МСУГС в системе Организации Объединенных Наций и делается попытка объяснить, в частности, почему для финансовой отчетности нужны международные стандарты учета, почему СУСООН не полностью отвечают требованиям системы Организации Объединенных Наций, в чем состоят основные преимущества, риски и издержки перехода на МСУГС и как введение МСУГС повлияет на жизнь соответствующих орга-

низаций. Вместо того чтобы детально описывать каждый из 22 проектов, в приложении к докладу представлен пример ВПП как первой и единственной организации, которая успешно перешла на использование МСУГС к настоящему моменту. В докладе инспекторы сравнили состояние соответствующих проектов в 2010 году на основе ответов на вопросники, распространенные Целевой группой и ОИГ, и выделили 16 передовых методов для обеспечения успешного перехода на МСУГС, многие из которых основываются на опыте ВПП, а также на опыте организаций-первопроходцев, таких как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейская комиссия.

16. В докладе показано, что риски, издержки и сложности перехода на МСУГС, длительность этого перехода и его взаимосвязь с другими административными реформами понимались только в очень абстрактном ключе и недооценивались в момент принятия принципиальных решений о переходе на МСУГС. В нем также подтверждается, что успех любой крупной административной реформы зависит от того, насколько твердо на нее настроены все заинтересованные стороны.

17. В докладе рекомендуется, чтобы руководящие органы организаций системы Организации Объединенных Наций обратились к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой регулярно публиковать доклады о ходе работы по внедрению МСУГС (в случае с Организацией Объединенных Наций это требование выполняется посредством подготовки докладов Генерального секретаря и Консультативного комитета); чтобы руководящие органы обеспечивали поддержку, кадровые ресурсы и финансирование, необходимые для успешного и эффективного перехода на МСУГС; и чтобы исполнительные главы обеспечили применение комплекса из 16 передовых методов, определенных в докладе. Хотя ряд организаций уже внедрили некоторые из этих методов, доклад может послужить полезным ориентиром для остальных, как это подтверждается Генеральным секретарем в записке (A/66/308/Add.1), препровождающей его замечания и комментарии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) по докладу ОИГ, где он указывает, что члены КСР с удовлетворением отметили содержащийся в докладе анализ, а также его рекомендации и согла-

сились с предложенными передовыми методами, но с некоторыми оговорками.

18. Инспекторы одобряют замечания Комиссии ревизоров и Генерального секретаря по докладу ОИГ, высказанные в их соответствующих докладах (A/66/151 и A/66/379), и отмечают, что один из членов Совета по МСУГС, представляющий частный сектор, положительно отозвался о комплексе из 16 передовых методов на недавней конференции по вопросам перехода на МСУГС.

19. **Г-н Херман** (Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций), представляя записку Генерального секретаря (A/66/308/Add.1), препровождающую его замечания и комментарии КСР по докладу ОИГ (A/66/308), говорит, что члены КСР находят этот доклад весьма ценным и одобряют комплексный характер проведенного анализа. Благодаря тесной координации действий, которая обеспечивалась ОИГ и учреждениями системы Организации Объединенных Наций в ходе подготовки доклада, последние в основном согласились с рекомендациями ОИГ. Многие учреждения указывают, что они либо уже внедрили многие из предложенных передовых методов, либо внедряют их в настоящее время. Возражения вызвали лишь передовой метод 15, в отношении которого некоторые учреждения считают, что проверка внутренних процедур контроля относится к компетенции внутренних ревизоров, и передовые методы 13 и 16, которые вызвали сомнения в реальности осуществления.

20. **Г-н Суарес Сальвия** (Аргентина), выступая от имени Группы 77 и Китая, говорит, что Группа, которая всегда поддерживала меры, направленные на повышение уровня эффективности, действенности, транспарентности и подотчетности в работе Организации Объединенных Наций за счет улучшения финансовой отчетности и лучшего контроля, отдает должное усилиям тех организаций, которые успешно перешли на использование МСУГС. Учитывая, что контрольный срок перехода на МСУГС в Секретариате Организации Объединенных Наций был перенесен на 2014 год, Секретариат должен принять срочные и эффективные меры для решения основных проблем, поднятых Комиссией ревизоров, в целях соблюдения установленного срока, а также составить планы действий на случай непредвиденных ситуаций и разработать конкретные меры по уменьшению рисков. На неофициальных консульта-

циях Группа будет просить о предоставлении дополнительной информации об уровне вовлеченности надзорных органов Организации Объединенных Наций и общесистемной группы в усилия Секретариата по переходу на МСУГС к 2014 году.

21. Группа надеется, что Генеральный секретарь в полном объеме выполнит рекомендации Комиссии ревизоров и Консультативного комитета, в том числе касающиеся подготовки типовых финансовых ведомостей и разработки четких планов пробного составления комплекта отчетности с использованием реальных учетных данных; создания групп по переходу на МСУГС, полностью обеспеченных финансовыми ресурсами и укомплектованных специалистами; и разработки четкого плана сбора, выверки и переноса данных в связи с переходом на МСУГС. Кроме того, перед переходом на МСУГС необходимо провести комплексную учебную работу с персоналом, чтобы Секретариат Организации Объединенных Наций мог воспользоваться опытом учреждений, первыми перешедших на новые стандарты, и свести к минимуму серьезные риски, связанные с процессом перехода. Генеральному секретарю следует и далее координировать все аспекты перехода на МСУГС, а также продолжать сбор, анализ и распространение информации о возникающих проблемах, извлеченных уроках и преимуществах, полученных организациями, которые уже ввели у себя эти стандарты, в целях дальнейшей доработки планов и стратегий внедрения МСУГС организациями, которые еще не перешли на новые стандарты.

22. **Председатель** говорит, что он хотел бы знать, было ли уделено достаточно внимания вопросу о том, какие элементы должны быть перенесены из Стандартов учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) в МСУГС. Во-вторых, напоминая о том, что систему «Умоджа» намечено использовать как средство для перехода на МСУГС, он интересуется, не говорят ли задержки с введением этой системы об отсутствии надлежащих механизмов управления преобразованиями или о нежелании переходить на более высокий уровень управленческой транспарентности и подотчетности, который станет реальностью после введения МСУГС.

23. **Г-н Биро** (Объединенная инспекционная группа) говорит, что на самом деле переход на МСУГС требует от организаций системы Организации Объединенных Наций признания уже существ-

ующей системы бухгалтерского учета, а не принятия решения о том, какие элементы в нее следует включать. Приняв решение о переходе на МСУГС, они обязались подчиняться постановлениям Совета по МСУГС – органа, в котором теперь представлена и Организация Объединенных Наций. Для толкования МСУГС и адаптации к этой новой системе еще предстоит проделать большую работу. В частности, Целевая группа по стандартам учета обсуждает вопрос о том, как толковать эти правила конкретным и стандартизированным образом. В докладе ОИГ говорится и о рисках, и о возможностях, связанных с переходом на МСУГС. В настоящее время ведется работа по повышению осведомленности о преимуществах МСУГС среди тех, кто отвечает за их введение. Он согласен с Председателем, что для обеспечения достаточного прогресса необходим механизм, который управлял бы преобразованиями. Решение о переходе на МСУГС уже принято; теперь важно извлечь максимум пользы из этих новых стандартов.

Заседание закрывается в 16 ч. 30 м.