



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
12 July 2011
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2011 года
6–9 сентября 2011 года, Нью-Йорк
Пункт 2 предварительной повестки дня
**Финансовые, бюджетные
и административные вопросы**

Пересмотр Финансовых положений и правил ПРООН

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

I. Введение

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел проект доклада ПРООН о предлагаемых поправках к Финансовым положениям и правилам ПРООН (ФПП). В ходе рассмотрения этих предложений Консультативный комитет встречался с представителями Администратора, которые представили дополнительную информацию и разъяснения.

II. Справочная информация

2. Консультативный комитет был проинформирован о том, что ПРООН представит Финансовые положения с внесенными в них поправками на утверждение и Финансовые правила для информации Исполнительному совету на его второй очередной сессии в сентябре 2011 года. В сводном виде предлагаемые поправки излагаются в документе DP/2011/36. Главные причины подготовки предлагаемых поправок излагаются в пунктах ниже.

3. *Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)*. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/283, принятой в июле 2006 года, постановила утвердить принятие Организацией Объединенных Наций Международных стандартов учета в государственном секторе, которые должны заменить Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН). Эта резолюция была одобрена Исполнительным советом ПРООН в его решении 2007/10. Существующие Финансовые положения и правила ПРООН основываются на СУСООН. Поэтому предлагаемые поправки призваны привести Финансовые положения и правила ПРООН в соответствие с МСУГС. В соответствии с МСУГС ПРООН перейдет от модифицированного



количественно-суммового метода учета к методу полного начисления, что, как ожидается, должно привести к повышению транспарентности, подотчетности и сопоставимости.

4. *Классификация расходов и составление бюджетов, ориентированных на результаты.* Исполнительные советы ПРООН, ЮНФПА и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в решениях соответственно 2009/22, 2009/26 и 2009/20 просили указанные три организации сотрудничать между собой для обеспечения большей согласованности и совершенствования формата двухгодичного бюджета вспомогательных расходов на 2012–2013 годы, а также заниматься подготовкой единого комплексного бюджета для каждой организации начиная с 2014 года. Консультативный комитет отмечает, что для выявления передовых практических методов эти три организации провели обзор существующих определений расходов и классификации видов деятельности и связанных с ними расходов, а также моделей и методик составления бюджетов, ориентированных на результаты, которые используются отдельными организациями системы Организации Объединенных Наций и двусторонними донорами. По итогам проделанной работы были подготовлены совместные предложения, представленные исполнительным советам в докладе, озаглавленном «Дорожная карта для составления сводного бюджета: классификация расходов и составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты». Этот подход был одобрен исполнительными советами соответствующих организаций в решениях 2010/32 (ПРООН и ЮНФПА) и 2010/20 (ЮНИСЕФ). Указывается, что в результате внесенных по итогам этой работы изменений потребуется пересмотреть терминологию, используемую в соответствующих статьях Финансовых положений и правил.

5. *Пересмотр приложения, посвященного Фонду капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН).* Приложение, посвященное ФКРООН, к Финансовым положениям и правилам ПРООН было обновлено для отражения в нем изменений, обусловленных переходом на МСУГС и применением новых классификаций расходов, и в настоящее время пересматривается для приведения его в соответствие с действующими Финансовыми положениями и правилами ПРООН.

6. По словам представителей Администратора, необходимо также внести другие изменения, чтобы привести Финансовые положения и правила ПРООН в соответствие с современной практикой. Такие изменения включают пересмотр терминологии с учетом решений Исполнительного совета ПРООН и обновленных положений и правил, регулирующих внутреннюю ревизию, существующей организационной структуры и нынешней деловой практики ПРООН. Кроме того, для обеспечения большей ясности и последовательности при необходимости были внесены изменения редакционного характера.

7. Консультативный комитет был проинформирован о том, что в интересах обеспечения большей унификации с другими фондами и программами Организации Объединенных Наций указанные поправки обсуждались, а принципы согласовывались с Секретариатом Организации Объединенных Наций, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Были также проведены консультации с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций, Консультативным комитетом ПРООН по ревизии, Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций (УПВ) и Управлением ревизии и расследований ПРООН. Замечания УПВ

рассматриваются ниже в пунктах 8–10 настоящего доклада. Консультативный комитет высоко оценивает усилия ПРООН по проведению широких консультаций с соответствующими структурами на протяжении всего этого процесса.

8. В ответ на запрос Комитету была представлена информация как об общих, так и о конкретных замечаниях УПВ в отношении предлагаемых поправок к Финансовым положениям и правилам ПРООН. В своих общих замечаниях УПВ указало, что термин «финансовое обязательство» обычно понимается как означающий твердое обязательство или право, а не предполагаемое или условное обязательство, как он определяется в положении 27.02 в соответствии с поправками к Финансовым положениям и правилам. Администратор в своем ответе объяснила, что этот термин используется не в общеправовом значении, а в специфическом контексте Финансовых положений и правил ПРООН.

9. Что касается использования термина «персонал», то УПВ предложило заменить его выражением «сотрудники» или «должностные лица», как было решено на совещаниях группы контролеров, посвященных вопросу согласования Финансовых положений и правил. В своем ответе Администратор пояснила, что было решено пока сохранить этот термин в Финансовых положениях и правилах ПРООН в интересах обеспечения и выявления источника и базы для подотчетности персонала, не являющегося сотрудниками. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Администратора о том, что УПВ высоко оценило представленные Администратором ответы и не высказало никаких дополнительных замечаний.

10. Консультативный комитет подчеркивает важность проведения консультаций с УПВ для обеспечения общей последовательности в толковании терминов и определений, содержащихся в поправках. Комитет надеется, что замечания и предложения УПВ будут и впредь учитываться во всех предлагаемых поправках.

III. Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)

11. Как объясняется в докладе Администратора, МСУГС — это стандарты, предусматривающие учет методом полного начисления, которые оценивают исполнение бюджета и финансовое положение той или иной структуры путем учета операций в момент их совершения вне зависимости от момента передачи денежных средств. Существующие Финансовые положения и правила ПРООН основаны на СУСООН, которые предусматривают модифицированный количественно-суммовой метод учета, включающий элементы как количественно-суммового, так и оперативно-бухгалтерского методов учета. Комитету была представлена информация с указанием основных категорий и причин предлагаемых поправок. Теперь согласно пересмотренному положению 26.01 при подготовке всей финансовой отчетности требуется руководствоваться МСУГС, и поэтому все термины и ссылки на СУСООН были заменены терминами, соответствующими МСУГС. В этой связи термин «средства» был заменен на выражение «финансовые ресурсы», за исключением случаев, когда речь идет о денежной наличности или ее эквиваленте. Было изменено понятие «периода», и во всех случаях, где встречалось это слово, вместо «периода» теперь используются «бюджетный период» или «финансовый период», или «период осуще-

ствления программы». Слова «двухгодичный» и «двухгодичный период» были опущены по всему тексту; и в соответствии с МСУГС под «финансовым периодом» в Финансовых положениях и правилах всегда будет пониматься 12-месячный период (положение 26.05). Термин «поступления», под которым согласно СУСООН понимались полученная денежная наличность, учитываемая оперативно-бухгалтерским методом, или начисленные взносы, теперь означает обеспеченное возможностью принудительного исполнения право на получение актива. Термин «расходы», под которым в СУСООН понималась сумма выплат и непогашенных обязательств, теперь будет толковаться в соответствии с МСУГС как означающий выплаты, начисления за полученные товары и услуги или использование или ухудшение состояния активов. Термин «обязательства», который ранее трактовался в соответствии с СУСООН (“obligations”), теперь толкуется более широко, как это предусмотрено в МСУГС (“commitments”).

12. Администратор далее пояснила, что в соответствии с СУСООН под имуществом длительного пользования понимаются физические активы, учитываемые в качестве расходов на момент приобретения. В соответствии с МСУГС физические активы теперь называются «недвижимостью, зданиями и оборудованием» (НЗО) и капитализируются и учитываются в качестве расходов на протяжении всего срока их полезной службы с использованием надлежащего метода амортизации.

13. Консультативный комитет отмечает, что Комитет по МСУГС продолжает пересматривать существующие и выпускать новые стандарты для удовлетворения вновь возникающих потребностей. Поэтому можно ожидать, что внесение добавлений и поправок всегда будет отличительной чертой применения МСУГС. Консультативный комитет надеется, что ПРООН создаст необходимые механизмы для обеспечения того, чтобы ее Финансовые положения и правила продолжали соответствовать МСУГС и при этом по-прежнему согласовывались с аналогичными положениями и правилами других фондов и программ Организации Объединенных Наций. Исходя из того, что Международные стандарты учета в государственном секторе определяют ряд базовых принципов и не содержат конкретных указаний в отношении их толкования и применения, Комитет ожидает, что деятельность по согласованию будет включать выработку подробных оперативных указаний в таких областях, как методы амортизации и правила внутренней ревизии. Комитет далее ожидает, что опыт, накопленный ПРООН, будет подробно описан и распространен среди других организаций.

IV. Категории классификации расходов и соответствующие определения

14. Консультативному комитету была представлена информация о классификации расходов, утвержденной исполнительными советами ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Эта классификация предусматривает следующие категории:

а) Деятельность в целях развития: расходы, связанные с деятельностью по «программам» и мероприятиями по обеспечению «эффективности развития», которые способствуют эффективному достижению результатов в области развития:

i) Программы: мероприятия и сопутствующие расходы, относимые к конкретным компонентам программ или проектам и способствующие достижению результатов в области развития, предусмотренных в документах по страновой/региональной/глобальной программе или другой программной документации.

ii) Эффективность развития: расходы, связанные с консультированием по вопросам политики и проведением технической и практической деятельности, необходимой для достижения целей программ и проектов в приоритетных областях работы организаций.

b) Координация в вопросах развития в системе Организации Объединенных Наций: мероприятия и сопутствующие расходы, связанные с оказанием поддержки координации деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития.

c) Управление: мероприятия и сопутствующие расходы, главная функция которых заключается в укреплении репутации организаций, совершенствовании руководства ими и улучшении их финансового положения. К ним относятся мероприятия и расходы по исполнительному руководству, представительству, внешним связям и партнерствам, общеорганизационной коммуникации, правовым вопросам, надзорной деятельности, ревизии, общеорганизационной оценке, информационным технологиям, финансам, административной деятельности, охране и безопасности и людским ресурсам.

d) Целевая деятельность: расходы междисциплинарного характера, которые предполагают существенные капитальные инвестиции или не связанной с управленческой деятельностью организации. Консультативный комитет отмечает, что в совместном докладе ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ (DP-FRA/2010/1-E/LCE/2010/AB/L.10) в эту категорию были отнесены мероприятия, санкционированные Генеральной Ассамблеей. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что Исполнительный совет ПРООН в своем решении 2010/32 постановил не включать в эту категорию мероприятия, санкционированные Генеральной Ассамблеей, поскольку их целесообразнее относить к другим категориям.

15. Консультативный комитет отмечает, что, хотя эти категории классификации расходов в целом согласованы организациями, определенные различия все же сохраняются, что объясняется в первую очередь различиями в моделях деловой практики и мандатах организаций. Комитет ожидает, что проведение соответствующего анализа и консультаций в этой области будет продолжено.

16. С учетом замечаний, высказанных в предыдущих пунктах, Консультативный комитет не возражает против утверждения Исполнительным советом предлагаемых поправок к Финансовым положениям и правилам ПРООН.