

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

НЕЗАВИСИМЫЙ ОТДЕЛ ОЦЕНКИ

Структура управления МВФ: оценка

Май 2008 года

Настоящий доклад был подготовлен группой сотрудников НОО под руководством Рубена Ламдани. В состав группы входили Леонардо Мартинез-Диаз, Джеф Челски, Алиса Абрамс, Джефри Левин, Борислава Мирчева и Роксана Педралио. Помощь в работе группы оказали Маркус Берндт, Бьяджио Боссоне, Катрина Кэмпбел, Скот Кларк, Мариано Кортес, Александр Моунтфорд, Дэвид Перец, Александр Шакоу и Рандел Стоун. Вклад в подготовку оценки также внесли Марк-Антуан Отеман, Амар Бхаттачария, Джек Бурман, Боб Гарат, Джоан Салоп и Мадрас Сивараман, принявшие участие в более ранних семинарах НОО или предоставившие письменные комментарии. Однако ответственность за окончательные выводы несет только НОО. Административное содействие оказывали Жанет Абелера, Арун Бхатнагар и Аннет Канизарес. Помощь в редактировании документа оказала Рейчел Уивинг. Доклад был утвержден Томасом Бернсом.

Содержание	Стр.
Сокращения и акронимы.....	4
Резюме для руководства.....	5
I. Введение	7
II. Аналитическая основа и источники данных	9
А. Аналитическая основа	9
В. Источники данных	12
III. Сильные и слабые стороны структуры управления МВФ.....	13
А. Действенность	13
В. Эффективность	16
С. Подотчетность	16
D. Возможность высказывать мнение.....	18
IV. Выводы, касающиеся отдельных руководящих органов	20
А. Международный валютно-финансовый комитет.....	20
В. Исполнительный совет	23
С. Руководство: аппарат директора-распорядителя	35
V. На пути к более эффективному, подотчетному и репрезентативному МВФ: выводы и рекомендации.....	37
А. МВФК и Комитет по развитию	39
В. Исполнительный совет	40
С. Руководство	44
 Приложения	
1. Структура управления МВФ: краткое изложение существующих систем и практики.....	46
2. Аннотации рабочих документов, подготовленных для оценки НОО структуры корпоративного управления МВФ	50
3. Резюме мнений организаций гражданского общества.....	56
4. Прозрачность: политика в отношении раскрытия информации и пользования архивом	58
5. Надлежащая практика: отбор и оценка работы исполнительных директоров, заместителей исполнительных директоров и советников	60
 Вставки	
1. Совет: руководящий министерский орган	21

2. Постоянно или не постоянно действующий Исполнительный совет?	42
-----------------------------------------------------------------------	----

Рисунки

1. Упрощенная схема структуры управления Фондом	8
2. Распределение рабочего времени Исполнительного совета, 2007 год	28
3. Бюджет аппаратов исполнительных директоров в процентном отношении к чистому административному бюджету МВФ, 1999–2007 годы	30
4. Представления Исполнительных директоров о навыках членов Исполнительного совета	31
5. Представления персонала МВФ о навыках членов Исполнительного совета	32

Таблицы

1. Средняя посещаемость заседаний Исполнительного совета, 2006 год	29
2. Предыдущий опыт работы исполнительных директоров МВФ, отдельные годы	33

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

АБР	Африканский банк развития
АДР	Аппарат Директора-распорядителя
АИР	Аппарат исполнительного директора
АзБР	Азиатский банк развития
БМР	Банк международных расчетов
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГИДК	Главный исполнительный директор корпорации
Группа 7	Германия, Италия, Канада, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Япония
Группа 10	Бельгия, Германия, Италия, Канада, Япония, Нидерланды, Швеция, Швейцария, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция,
Группа 20	Группа, состоящая из крупных промышленно развитых стран и системно важных развивающихся стран и стран с формирующимся рынком
Группа 24	Группа, состоящая из 24 развивающихся стран, которые координируют свои позиции по международным валютным вопросам и вопросам развития
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ДК	Департамент кадров
ДР	Директор-распорядитель
ЗДР	Заместитель Директора-распорядителя
ИРФ	Использование ресурсов Фонда
КАВ	Комитет по административным вопросам Исполнительного совета
КР	Комитет по развитию
МАБР	Межамериканский банк развития
МВФК	Международный валютно-финансовый комитет
НПО	Неправительственная организация
ОГО	Организация гражданского общества
ПЗДР	Первый заместитель Директора-распорядителя
ПИ	Подведение итогов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
Руководство	Директор-распорядитель, первый заместитель Директора-распорядителя и два заместителя Директора-распорядителя
ССС	Среднесрочная стратегия
ТП	Техническая помощь
ХИПК	Бедные страны с высоким уровнем задолженности

РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

В настоящем документе оценивается степень, в которой структура управления Фондом является действенной и эффективной, а также то, обеспечивает ли она достаточную подотчетность Фонда и механизмы для выражения мнений заинтересованных сторон. Основное внимание уделяется институциональным структурам, а также формальным и неформальным взаимоотношениям между основными руководящими органами Фонда: Исполнительным советом, руководством и Международным валютно-финансовым комитетом (МВФК).

На протяжении большей части последних шести десятилетий проводившиеся постепенные реформы структуры управления Фондом позволяли ему сохранять свою актуальность в условиях меняющейся мировой экономики. Однако реформы не поспевали за темпом изменения тех условий, в которых действует организация. В настоящее время поднимаются вопросы о легитимности и актуальности учреждения. Большое внимание в последнее время уделяется квотам и правам голоса, однако более широкая реформа структуры управления также позволит повысить легитимность, подотчетность и действенность Фонда.

В целом действенность является наиболее сильным аспектом структуры управления Фондом, позволяя ему принимать быстрые и последовательные меры, особенно в периоды системных кризисов. С другой стороны, наиболее слабыми аспектами этой функции являются подотчетность и возможность высказывать мнение, и если не устранить эти слабости, они, вероятно, приведут к подрыву действенности организации в среднесрочной перспективе. В настоящей оценке делается четыре общих вывода и приводятся рекомендации, а также в ней предлагается ряд детальных мер, касающихся непосредственно каждого из основных руководящих органов.

Во-первых, отсутствует достаточная ясность в отношении соответствующих ролей различных руководящих органов, особенно в отношении распределения ролей между Исполнительным советом и руководством. Для того чтобы повысить действенность МВФ и облегчить подотчетность, необходимо уточнить роли и обязанности каждого из его руководящих органов в целях минимизации дублирования в работе и устранения возможных пробелов.

Во-вторых, требуется более систематическое участие в работе Фонда министерского уровня. МВФК как консультативный орган не имеет достаточных полномочий для определения стратегической направленности и обеспечения надзора за учреждением на высоком уровне. Для выполнения этих функций в оценке предлагается активизировать Совет — как это предусматривается Статьями соглашения, — который должен действовать на основе высокой степени консенсуса, вероятно путем применения механизма квалифицированного большинства голосов.

В-третьих, действенность Исполнительного совета ограничивается в силу того, что чрезмерный упор делается на его исполнительные, а не надзорные функции.

Исполнительному совету следует переориентировать свою деятельность, выполняя в большей мере надзорную роль, играя более активную роль в разработке стратегии, наблюдая за реализацией политики для обеспечения своевременного принятия корректирующих мер и осуществляя эффективный надзор за руководством. С этой целью Исполнительному совету потребуется значительно изменить свой порядок работы, переключившись от исполнительных функций и повседневной операционной деятельности и передав большие полномочия комитетам и, возможно, руководству.

Наконец, необходимо ввести механизм подотчетности руководства за его работу. В настоящее время ведется разработка такого механизма, для которого необходимо будет определить критерии и процедуру проведения регулярных оценок.

I. ВВЕДЕНИЕ

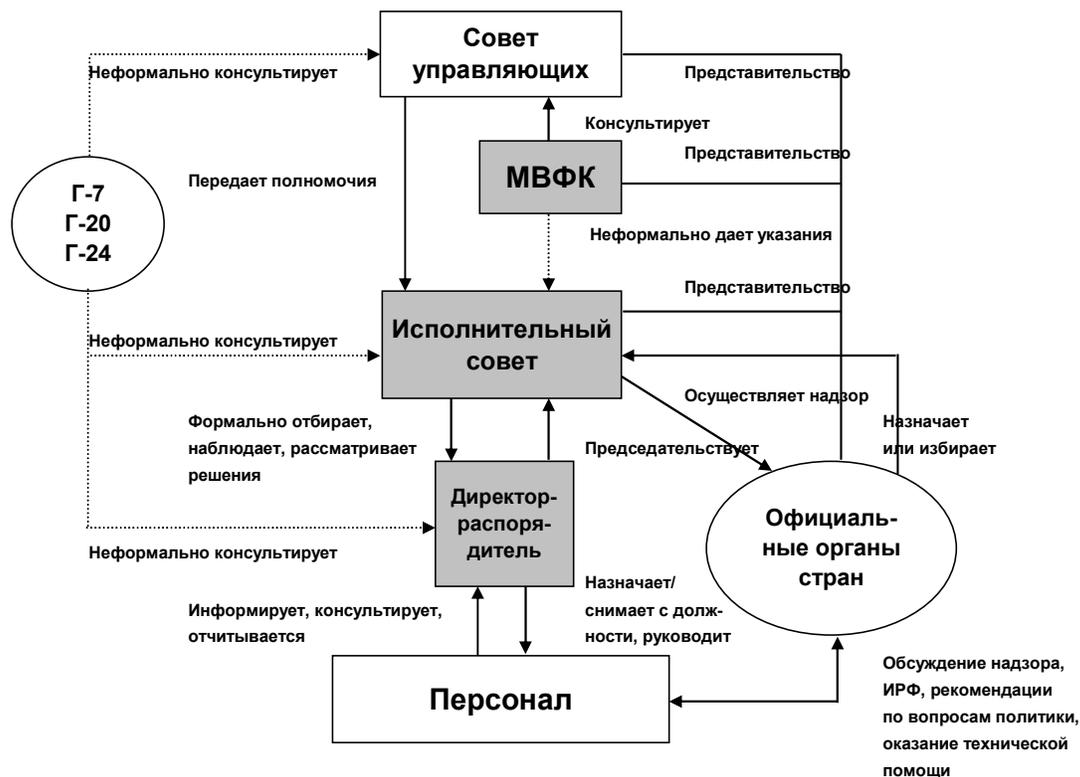
1. В настоящем документе оценивается механизм управления Международным Валютным Фондом, а также определяются области, в которых он может быть усилен, с тем чтобы Фонд мог более эффективно выполнять возложенные на него обязанности. Управление определяется в нем как институциональная структура и формальные и неформальные взаимоотношения, управляющие процессами и процедурами принятия решений в организации. Надлежащее управление может служить вкладом в легитимность МВФ, обеспечивая должное представительство государств-членов и содействуя прозрачности, что позволяет соответствующим заинтересованным сторонам следить за деятельностью организации. Это позволяет Фонду действительно и эффективно выполнять возложенные на него обязанности, обеспечивает подотчетность Фонда и его главных органов перед государствами-членами, а также дает возможность соответствующим заинтересованным сторонам высказывать свои мнения. Данные четыре параметра: действенность, эффективность, подотчетность и возможность высказывать мнение — образуют концептуальную основу настоящей оценки. Главными вопросами, которые были поставлены в процессе оценки, были следующие: В какой степени механизм управления Фондом позволяет организации действительно и эффективно работать? В какой степени этот механизм обеспечивает подотчетность МВФ, и позволяет ли он государствам-членам высказывать свои мнения при принятии решений?¹

2. Настоящая оценка сосредоточена на трех центральных органах управления Фондом: Международном валютно-финансовом комитете (МВФК), Исполнительном совете и руководстве. Над ними стоит Совет управляющих, который состоит из министров или председателей центральных банков каждого из 185 государств-членов и который передал большинство своих полномочий Исполнительному совету. Исполнительный совет отвечает за ведение дел Фонда в соответствии с полномочиями, переданными ему управляющими. Он состоит из 24 исполнительных директоров (директоров), 5 из которых назначаются государствами-членами МВФ, которые имеют наибольшие квоты, а 19 избираются другими государствами-членами, организованными в группы. Права голоса в Исполнительном совете распределяются в соответствии с квотами государств-членов. МВФК состоит из 24 управляющих, и их структура отражает объединение государств-членов в группы в Исполнительном совете. МВФК заседает два раза в год и должен представлять свои рекомендации Совету управляющих по вопросам, касающимся управления международной валютно-

¹ Вопросы управления стоят также на повестке дня других межправительственных организаций, некоторыми из которых были проведены исследования с целью улучшения своего механизма управления. Например, оценки структуры управления были подготовлены для Всемирной торговой организации, Организации Объединенных Наций и Банка международных расчетов. См. Sutherland et al (2004), United Nations (2006) и Bank for International Settlements (2004).

финансовой системой. Руководство состоит из Директора-распорядителя (ДР) и трех его заместителей. ДР является не имеющим права голоса председателем Исполнительного совета и «возглавляет рабочий штат сотрудников Фонда». ДР отвечает за ведение «обычных дел Фонда» под «общим контролем» Исполнительного совета. На рисунке 1 показаны основные управленческие структуры Фонда и их взаимосвязи. В приложении 1 приводится подробное описание структуры и практики управления Фондом.

Рисунок 1. Упрощенная схема структуры управления Фондом



Источник: Martinez-Diaz, 2008.

3. За 60 лет существования Фонда его обязанности и управленческая структура менялись наряду с изменениями в глобальной экономике, что позволяло организации продолжать выполнять центральную роль в международной финансовой архитектуре. Фонд выполняет функцию «пожарного» при возникновении системных кризисов, а также функцию кредитора последней инстанции для стран, столкнувшихся с трудностями урегулирования платежного баланса; его механизмы надзора служат основой для диалога по важным вопросам политики; и он обеспечивает государства-члены стандартами и инструментами для улучшения их политики и институтов. Выполнение этой роли и достигнутые Фондом успехи были возможны отчасти благодаря преимуществам этой структуры управления в сравнении со структурой других межправительственных организаций.

4. Однако в равной мере некоторые трудности, с которыми Фонд сталкивается в настоящее время, обусловлены недостатками структуры управления. Обеспокоенность легитимностью и актуальностью связана не только с вопросом о квотах, который выходит за рамки настоящей оценки. Обеспокоенность, в частности, вызывают процедура отбора ДР и его заместителей, нечеткий и ненадлежащий порядок подотчетности, а также мнение, что Фонд слишком медленно выявляет назревающие проблемы и риски и не смог разработать и согласовать стратегию их урегулирования. Одним из объяснений этих трудностей может служить недостаточная ясность в отношении ролей МВФК и Исполнительного совета и порядка взаимодействия этих органов с руководством².

5. Остальная часть настоящего доклада построена следующим образом. В главе II представлены аналитическая основа, методы и данные, использовавшиеся в оценке. В главе III коротко анализируются основные сильные и слабые стороны общей структуры управления МВФ. В главе IV представлены основные результаты оценки, касающиеся МВФК, Исполнительного совета и руководства, и в главе V приводятся рекомендации.

II. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА И ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ

6. В настоящей главе представлена аналитическая основа оценки, коротко описываются использованные инструменты и методы и перечислены основные источники информации.

A. Аналитическая основа

7. В оценке анализируется структура управления МВФ по четырем параметрам: действенность, эффективность, подотчетность и возможность высказывать мнение. Эти параметры используются в кодексах надлежащего управления для государственного и частного секторов³, а также в научной литературе по управлению

² В последние годы бывшими должностными лицами Фонда, должностными лицами государств-членов, учеными и неправительственными организациями (НПО) выдвигались многочисленные предложения о реформе структуры управления МВФ. Основные сведения о некоторых из этих планов реформ приводятся в Справочном документе IV.

³ К основополагающим документам по вопросам корпоративного управления относятся Рекомендации Комитета по корпоративному управлению (Recommendations of the Committee on Corporate Governance) под председательством Марка Вьено ("Vienót Report," France, 1999); Доклад Комитета по финансовым аспектам корпоративного управления (Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance) ("Cadbury Report," UK, 1992); Доклад Комитета по корпоративному управлению Кумар Мангалам Бирла (Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance) (India, 2000); Пересмотренные принципы корпоративного управления Комитета по корпоративному управлению Японии (Revised Corporate Governance Principles, Japanese Corporate Governance Committee (2001)); Кодекс корпоративного управления Германии (German Corporate Governance Code (2002)); Второй

международными организациями и государственным и частным секторами⁴. Хотя при обеспечении надлежащего управления эти параметры часто являются взаимодополняющими, некоторые из них также вступают в противоречие друг с другом и требуют трудных компромиссов, которые обсуждаются в следующей главе.

- Под **действенность** понимается способность управленческой структуры Фонда обеспечивать достижение высококачественного и своевременного результата, в частности согласовывать задачи и стратегии, добиваться их выполнения и вести мониторинг результатов. Для действенного управления требуется, чтобы ответственность была четко определена, отдельные подразделения учреждения действовали согласованно, а информация поступала в нужные места и в нужное время, с тем чтобы механизмы мониторинга и оценки могли выявлять проблемы и приводить в действие корректирующие меры. В ходе оценки были подняты следующие вопросы, касающиеся действенности: Достаточно ли четко определена ответственность МВФК, Исполнительного совета и руководства? Какую роль играют Исполнительный совет и руководство в обеспечении повседневной деятельности МВФ? Способствует ли структура управления разработке и осуществлению надлежащей стратегии и надзора за ней? Является ли Исполнительный совет действенным коллективным органом? Осложняется ли осуществление Исполнительным советом его стратегической и надзорной роли его обязанностями как исполнительного органа?
- Под **эффективность** понимаются затраты на управление деятельностью МВФ — как финансовые затраты, так и затраты времени персонала, руководства и членов Исполнительного совета. Для эффективного управления требуется четкое и последовательное разделение труда между органами управления, предотвращение дублирования работы, а также такой процесс принятия и исполнения решений, при котором количество этапов действий и участников определяется строгой необходимостью⁵. Таким образом, в оценке

доклад Кинга по корпоративному управлению для Южной Африки (King II Report on Corporate Governance for South Africa (2002)); Принципы корпоративного управления ОЭСР (OECD Principles of Corporate Governance (2004)); и Сводный кодекс корпоративного управления Комитета по финансовой отчетности Соединенного Королевства (UK Financial Reporting Council's Combined Code on Corporate Governance (2006)).

⁴ В отношении параметра действенности см. Carter and Lorsch (2003) и Garratt (2003). В отношении эффективности см. Cottarelli (2005). В отношении подотчетности и возможности высказывать мнение см. Grant and Keohane (2005) и Blagescu et al (2005).

⁵ В рамках более широких определений эффективности затраты сопоставляются с выгодами. Однако в настоящем исследовании выгоды рассматриваются в связи с тремя другими параметрами, и в рамках

рассматриваются расходы на деятельность Исполнительного совета и руководства, а также количество времени и объем документации, необходимые для обсуждения вопросов в Исполнительном совете.

- Под **подотчетностью** понимается способность членов организации (и, возможно, других заинтересованных сторон) требовать от МВФ и лиц, принимающих в нем решения, соблюдать определенный набор стандартов, решать, выполняются ли эти стандарты, и применять соответствующие поощрения и санкции. Подотчетность требует установления набора контрольных показателей, на основе которых принимаются решения об эффективности, надлежащей отчетности и механизмах мониторинга, наличии четко определенных полномочий и возможности применения санкций к агенту в случае несоответствия установленным стандартам. В связи с параметром подотчетности при составлении оценки ставились вопросы: «Какими инструментами располагает Исполнительный совет для мониторинга и оценки действий руководства?» и «Каким образом обеспечивается подотчетность директоров как представителей стран и должностных лиц МВФ?»
- Под **возможностью высказывать мнение** понимается возможность государств-членов МВФ добиваться учета их мнений в процессе принятия решений, а также возможность других заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества, добиваться учета их мнений руководящими органами МВФ. Чтобы обеспечивалась такая возможность высказывать мнения, заинтересованные стороны должны располагать механизмами, которые позволяли бы доносить их мнения, а также должны существовать культура открытости и соответствующие защитные механизмы для тех, кто высказывает спорные или непопулярные мнения. В связи с параметром возможности высказывать мнение при составлении оценки ставились вопросы, касающиеся наличия надлежащих механизмов для государств-членов — в том числе государств-членов, которые не располагают большими правами голоса, но поддерживают интенсивные финансовые отношения с МВФ и ведут широкие консультации по вопросам политики, — с тем чтобы они могли высказывать свое мнение и их мнение учитывалось. Кроме того, задавался вопрос, располагают ли заинтересованные стороны, помимо властей стран, надлежащими механизмами, позволяющими учитывать их мнения и обеспокоенность.

эффективности анализируются только затраты на обеспечение деятельности различных руководящих органов.

8. Учитывая особый характер Фонда, были использованы три стандарта для оценки структуры управления МВФ⁶. Первый стандарт образуют собственные руководящие документы и архив Фонда. Второй образуют механизмы и практика управления в аналогичных межправительственных организациях. Это организации, которые наиболее сопоставимы с МВФ, хотя они не обязательно являются воплощением надлежащей практики управления. Третий стандарт — это принципы надлежащего управления, разработанные для организаций государственного и частного секторов. В данном случае были использованы только те принципы, которые применимы к МВФ, учитывая его существенное отличие от государственных и частных корпораций.

В. Источники данных

9. Члены группы и консультанты подготовили 15 справочных документов, которые образуют важную часть доказательной основы оценки⁷. В первом наборе документов описывается текущая структура управления и ее эволюция со временем. Во втором наборе изучаются стандарты управления в других межправительственных организациях и корпорациях частного сектора. Исследования на конкретных примерах, составляющие третий набор, показывают, как структура управления МВФ работает на практике в различных областях, включая разработку стратегий, операционную деятельность (например, осуществление надзора, урегулирование кризисов и оказание технической помощи) и наблюдение и подотчетность (например, по вопросам финансового управления и конфликта интересов). Оценка и документы основываются на обзоре соответствующей литературы, широких архивных исследованиях, семинарах и обследованиях. Структурированные и полуструктурированные интервью были проведены с ключевыми заинтересованными сторонами, включая текущих и бывших членов Совета управляющих, Исполнительного совета, руководства и персонала, а также с другими заинтересованными сторонами, в том числе должностными лицами государств-членов, ведущими работу с Фондом, организациями гражданского общества и должностными лицами других межправительственных организаций⁸.

⁶ Эти стандарты описываются в двух справочных документах (Martinez-Diaz, 2008, и Dalberg, 2008), которые доступны на веб-сайте НОО www.ieo-imf.org.

⁷ Эти документы перечислены в приложении 2, в котором также приводятся их аннотации, и они были размещены на веб-сайте НОО. Хотя они были использованы для составления настоящей оценки, в них выражается мнение их авторов, и они не обязательно отражают мнения НОО или группы оценки.

⁸ Группа оценки провела семинары, встречи с целевыми группами и структурированные интервью с руководящими должностными лицами из более чем 25 стран, 29 действующими и бывшими директорами и приблизительно 25 другими действующими и бывшими членами Исполнительного совета, 8 действующими и бывшими членами руководства, более чем 50 настоящими и бывшими

10. В период с ноября 2007 года по февраль 2008 года через внешнего консультанта было проведено три обследования денежно-кредитных и налогово-бюджетных официальных органов государств-членов, членов Исполнительного совета и руководящих сотрудников МВФ. Для обеспечения сопоставимости их мнений по одним и тем же проблемам обследования включали идентичные или схожие вопросы, насколько это было уместно или возможно. Ответы были получены от денежно-кредитных и налогово-бюджетных официальных органов 117 стран. Обследованием Исполнительного совета были охвачены его действующие члены, а также бывшие директора и заместители исполнительных директоров (заместители директоров), работавшие в период с 2000 года; доля ответивших составила 57 процентов. Доля ответивших на вопросы обследования сотрудников уровня В (руководящих сотрудников) составила 44 процента. Организациям гражданского общества был разослан нелимитированный вопросник для получения их мнений о структуре управления Фондом, в частности, по вопросам подотчетности и возможности высказывать мнение.⁹

III. СИЛЬНЫЕ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ МВФ

11. В настоящей главе обсуждается общая структура и практика управления МВФ с использованием основы, состоящей из четырех вышеизложенных параметров: действенность, эффективность, подотчетность и возможность высказывать мнение. В целом оценка показала, что действенность является самой сильной стороной управленческой структуры Фонда. Подотчетность, как представляется, является ее наиболее слабой стороной, и, кроме того, слабой стороной является возможность высказывать мнение. Эти недостатки влекут за собой риски для легитимности Фонда, что, в свою очередь, сказывается на действенности. В настоящей и следующей главе (в которой обсуждаются роль и эффективность отдельных руководящих органов) изучаются аспекты взаимодополняемости этих параметров управления и компромиссов между ними¹⁰.

сотрудниками, 22 представителями организаций гражданского общества и 38 должностными лицами других международных организаций. Вопросник, использовавшийся в структурированных интервью, приводится в Справочном документе III.

⁹ Описание обследования и его основные результаты приводятся в Справочном документе I. В Справочном документе II представлен вопросник, разосланный организациям гражданского общества, а в приложении 4 приводится резюме их мнений.

¹⁰ Справочные документы V.1, V.2 и V.3 содержат матрицы, которые подробно показывают полученные результаты по каждому параметру и каждому руководящему органу, а также ссылки на соответствующие источники информации.

А. Действенность

12. Действенность организации поддерживают две важные сильные стороны управленческой структуры Фонда. Во-первых, это компактная структура управления, состоящая из одного директора-распорядителя и трех его заместителей, которые в тесном контакте с руководящими сотрудниками управляют организацией. Эта структура делает возможным быстрый обмен информацией и облегчает централизованный контроль над учреждением, что обеспечивает его адаптируемость при сохранении значительной степени последовательности в его действиях.

13. Во-вторых, ключевые характеристики управленческой структуры Фонда позволяют ему быстро реагировать, выполняя свою функцию «пожарника», когда какая-либо страна сталкивается с кризисом платежного баланса или финансовым кризисом. Руководство, опираясь на персонал, установило четко отрететированный порядок действий для подготовки программ использования ресурсов Фонда (ИРФ) государствами-членами: оно оценивает проблемы, разрабатывает и согласовывает предъявляемые условия и координирует оказание финансовой помощи с другими кредиторами. Доклады персонала содержат справочную информацию для рассмотрения и утверждения Исполнительным советом пакетов финансовых мер и обеспечения широкой поддержки со стороны государств-членов. Управление этим процессом обычно осуществляется быстро и последовательно, что возможно благодаря жесткому и централизованному контролю над персоналом и его деятельностью. В этом отношении МВФ положительно выделяется среди других международных организаций.

14. Действенность Фонда как «пожарника» глобальной финансовой системы особенно заметна при возникновении системных кризисов. В этих случаях начинает действовать практика неформального управления, которая позволяет Фонду быстро и гибко реагировать, в то время как другие многосторонние организации могут постигать паралич действий. Эта неформальная структура управления в случае каждого кризиса работает по-разному, но некоторые отличительные черты присутствуют в большинстве случаев. При обнаружении кризиса в действие вступают альтернативные механизмы разработки стратегий, принятия решений и их реализации, которые накладываются на обычные механизмы. Центром кризисных механизмов служит небольшая сеть руководящих государственных должностных лиц, обычно из наиболее тесно вовлеченных стран (часто ими являются заместители министров стран Группы 7). Руководство и персонал Фонда работают с ними над определением стратегий и мобилизацией финансирования или распределением бремени. Чтобы облегчить переговоры, обсуждение и принятие решений осуществляются не в Исполнительном совете, а в рамках более узкой группы разработчиков политики, которые не связаны процедурой голосования или другими формальными процедурами; диалог обычно ведется посредством совещаний по телефону или частных встреч, стенографические отчеты о которых редко составляются. После достижения

предварительной договоренности сотрудники Фонда прорабатывают детали с соответствующими заинтересованными сторонами, и руководство вносит на рассмотрение и утверждение Исполнительного совета предлагаемый набор мер — эта процедура позволяет обеспечить определенную коллективную заинтересованность в принимаемых решениях. Данная система позволяет МВФ разрабатывать программы и мобилизовывать финансирование значительно быстрее, чем при использовании формальных каналов.

15. Эта неформальная структура управления не лишена своих недостатков. Поскольку принятие решений во время кризиса осуществляется без использования формальных каналов, данная процедура не является прозрачной и не может обеспечить последующую подотчетность за принимаемые решения. Кроме того, данный неформальный процесс принятия решений оставляет за рамками обсуждений большое число государств-членов Фонда, пока программа не будет готова для утверждения.

16. В ходе оценки были выявлены еще два недостатка. Во-первых, участие министров в работе Фонда является слабым, кроме случаев системного кризиса или принятия решений по вопросам политики (например, инициативе ХИПК, к которой страны Группы 7 проявили особый интерес). Ключевые функции, требующие сильного заинтересованного отношения со стороны политических кругов, — например, определение главных целей Фонда, осуществление надзора на высоком уровне, — не пользуются большим вниманием. Более того, политическое руководство на высоком уровне осуществляется за рамками формальной управленческой структуры Фонда, главным образом через различные неформальные объединения стран (Группа 7, Группа 20, Группа 24). Руководящие указания от этих групп стран не носят постоянного характера и формируются по мере необходимости, а риски не считаются легитимными.

17. Во-вторых, отсутствует четкое деление ответственности между руководством и Исполнительным советом или, в некоторых случаях, между Исполнительным советом и МВФК. Дублирование работы в одних областях и пробелы в других снижают действенность и эффективность и подрывают подотчетность. В Статьях соглашения МВФ не проводится четкого разграничения обязанностей Исполнительного совета и руководства в отношении деятельности МВФ, и поэтому не ясно, в чем заключается «управление и контроль», а что будет сочтено чрезмерным микроуправлением. Кроме того, некоторые члены Исполнительного совета недовольны ролью МВФК, особенно на уровне заместителей, в обеспечении стратегического управления.

18. Тем временем существуют пробелы в обеспечении «широкого» стратегического управления, в случаях когда Исполнительный совет по большей части лишь следовал за событиями (например, при составлении Среднесрочной стратегии Фонда в 2006 году роль Исполнительного совета в основном была сведена к ее рассмотрению и

утверждению, а ее разработкой главным образом занималось руководство). Кроме того, Исполнительный совет играет весьма ограниченную роль в определении приоритетов при распределении ресурсов для оказания технической помощи.

В. Эффективность

19. Фонд имеет сравнительно компактную структуру руководства. Аппарат ДР состоит из восьми руководящих сотрудников, а его бюджет составляет около 7 млн долл. США (приблизительно 0,7 процента чистого административного бюджета Фонда). Ежегодные совещания управляющих и проводимые два раза в год совещания МВФК координируются с другими мероприятиями, состав участников и повестки дня которых могут дублироваться, что обеспечивает синергию и сокращение расходов. Исполнительный совет является компактным органом в сравнении с советами многих других учреждений ООН и некоторых крупных международных организаций¹¹, и за последние десять лет ему удалось сократить затраты времени на проведение заседаний. С другой стороны, стоимость обеспечения работы Исполнительного совета является несколько высокой в сравнении со стоимостью работы постоянных советов других межправительственных организаций (см. пункт 49). Директорам оказывает содействие штат из 240 сотрудников, составляющих свыше 9 процентов от общего числа персонала.

С. Подотчетность

20. Подотчетность, вероятно, является самым слабым аспектом структуры управления МВФ. Нет общепринятых стандартов для оценки деятельности МВФ, и не существует надлежащих механизмов обеспечения подотчетности организации и ее руководящих органов перед государствами-членами или другими соответствующими заинтересованными сторонами. Подотчетность является общей проблемой межправительственных организаций, и она является особенно важной в случае Фонда, действия которого могут иметь существенные последствия. Влиятельная НПО One World Trust сопоставила 20 межправительственных организаций по четырем аспектам подотчетности. Общий рейтинг МВФ оказался немногим ниже среднего уровня, и организация имела относительно лучший рейтинг по показателям прозрачности и оценки, чем по показателям участия и механизмов рассмотрения и урегулирования жалоб (One World Trust, 2006, 2007a и 2007b).

21. Являясь представительным органом акционеров Фонда, Совет управляющих несет общую ответственность за управление Фондом и его деятельность, а также

¹¹ Межправительственные организации с почти глобальным членством обычно имеют исполнительные советы в 32–36 директоров в сравнении с Исполнительным советом Фонда в 24 директора. См. Martinez-Diaz (2008).

наблюдает за деятельностью Исполнительного совета, которому он передал многие из своих полномочий. Однако это не освобождает управляющих от ответственности за управление организацией. Подотчетность Исполнительного совета перед Советом управляющих вытекает из передачи полномочий, определенной в Статьях соглашения и Регламенте. Однако не существует стандартов, которые показывали бы, чего следует ожидать от Исполнительного совета, и единственным формальным механизмом для оценки его деятельности служит требование о ежегодном представлении отчетов Совету управляющих о состоянии Фонда и международной финансовой системы. Исходя из такого доклада представляется трудным оценить работу организации¹². В действительности дублирование обязанностей Исполнительного совета и руководства, с одной стороны, и членов Исполнительного совета и их политического руководства, с другой стороны, не позволяет четко определить порядок подотчетности и результаты деятельности, за которые должен нести ответственность Исполнительный совет.

22. Еще один пробел связан с надзором за реализацией политики, несмотря на то что Исполнительный совет рассматривает каждый доклад о кредитовании и надзоре и проводит периодические обзоры реализации политики. Например, до сих пор не обеспечено надлежащее выполнение руководящих принципов, призывающих к упорядочению предъявляемых условий, и руководящих принципов надзора за финансовым сектором. Кроме того, в настоящее время не осуществляется надлежащего надзора за финансовым управлением и случаями конфликта интересов со стороны Исполнительного совета или любого другого органа, представляющего интересы государств-членов.

23. Данная оценка слабой системы подотчетности разделяется членами Исполнительного совета, принявшими участие в обследовании НОО, и 55 процентов из них заявили, что, по их мнению, существующие механизмы подотчетности Исполнительного совета в целом «являются ненадлежащими или не существуют», а еще 25 процентов из них сочли, что надлежащие механизмы «существуют, но не используются в достаточной степени». Аналогичных мнений придерживаются власти стран и руководящие сотрудники.

¹² На практике сложно ожидать, чтобы Совет управляющих, состоящий из 185 членов, мог оценить работу Исполнительного совета или руководства, даже если бы были приняты четкие стандарты. Не существует очевидных способов применения поощрений или санкций. Объединенный комитет по вопросам оплаты труда исполнительных директоров и их заместителей, состоящий из трех действующих или бывших управляющих, рекомендует норму увеличения заработной платы директоров на основе формул сопоставления оплаты труда, но без учета результатов работы. МВФК формально не несет ответственности за осуществление контроля и на практике не выполняет этой функции. Наконец, не существует институциональной процедуры самооценки Исполнительного совета, как это принято в растущем числе частных, государственных и межправительственных организаций. Например, количество некоммерческих организаций в США, которые проводят самооценку, увеличилось с 23 процентов в 1994 году до 43 процентов в 2004 году (BoardSource, 2004).

24. ДР отчитывается перед Исполнительным советом за свою работу, принимаемые решения и личное поведение. Это определяется непосредственно Статьями соглашения, в которых указано, что Исполнительный совет отбирает ДР и может прекратить его полномочия, а также перевести ДР «под управление» и «общий контроль» Исполнительного совета. Хотя подотчетность ДР определена более полно, чем подотчетность Исполнительного совета, на практике она используется не более широко, так как и в этом случае не существует общепринятых стандартов в отношении того, что следует ожидать от руководства, не установлена формальная процедура оценки работы руководства и не применяются какие-либо поощрения или санкции, помимо принимаемого раз в пять лет решения о переназначении ДР. В действительности Исполнительный совет до сих пор играл лишь формальную роль в отборе и продлении назначения ДР, а фактическое решение принимается властями группы государств-членов в рамках непрозрачной процедуры. Неудивительно, что подавляющее большинство членов Исполнительного совета считает, что он в недостаточной степени обеспечивает подотчетность ДР¹³.

25. Необходимы более сильные механизмы подотчетности для устранения серьезной обеспокоенности в отношении легитимности Фонда. На деле слабо проработанные механизмы подотчетности могут ограничивать действенность, если они ведут к тому, что члены Исполнительного совета проявляют меньшую готовность принимать трудные и противоречивые решения, или к тому, что должностные лица Фонда стремятся избегать риска и формально подходят к своим обязанностям. Однако более четкое определение обязанностей и ясные стандарты работы и механизмы отчетности скорее будут способствовать повышению, нежели снижению действенности. Эти вопросы дополнительно рассматриваются в главах IV и V.

D. Возможность высказывать мнение

26. В настоящей оценке рассматривается два аспекта управленческой структуры Фонда, касающиеся возможности высказывать мнение: 1) возможность государств-членов высказывать свои мнения, а также добиваться учета мнений в процессе принятия решений учреждением; 2) возможность других заинтересованных сторон, включая законодательные органы и гражданское общество, высказывать свои мнения и добиваться их учета в МВФ. Было обнаружено, что эти два аспекта слабо обеспечиваются и требуется их усиление в целях укрепления доверия государств-членов и поддержки Фонда с их стороны, что важно для сохранения действенности учреждения в средне- и долгосрочной перспективе.

¹³ Стандарты работы ДР разрабатываются рабочей группой Исполнительного совета с конца 2007 года, но они еще не были изданы.

27. В связи с вопросом о возможности высказывать мнение была выражена обеспокоенность существующей структурой Исполнительного совета. Средний размер 16 групп стран, образованных в Исполнительном совете, больше, чем средний размер групп стран в других международных организациях¹⁴. Представительство большого числа групп стран требует от директоров высоких затрат времени и ресурсов для проведения консультаций с властями стран по затрагивающим их вопросам. Это может ограничивать возможности директоров участвовать в обсуждениях по вопросам политики и институциональным вопросам и даже может сказываться на качестве их работы по вопросам конкретных стран. Расширение Исполнительного совета позволило бы образовать меньшие по размеру группы стран и улучшить представительство, но также приведет к увеличению затрат и может снизить эффективность. С другой стороны, раздавались призывы ликвидировать позиции пяти назначаемых директоров, что позволило бы взамен всех восьми самостоятельно представленных стран образовать восемь новых групп стран¹⁵.

28. В то же время имеются сведения о «сдерживающем эффекте», препятствующем оспариванию директорами и властями стран — особенно стран с низким уровнем дохода, — мнений руководства и персонала из боязни вызвать отрицательную реакцию. Обследования НОО показали, что одна треть властей стран и 36 процентов членов Исполнительного совета считают, что они могут «редко» или «только по некоторым вопросам» критиковать персонал и руководство без боязни вызвать отрицательную реакцию. Это мнение наиболее распространено среди властей стран с низким уровнем дохода и их директоров: соответственно, до 56 и 67 процентов из них полагают, что они могут свободно критиковать персонал «редко» или «только по некоторым вопросам».

29. Что касается вопроса о возможности внешних заинтересованных сторон высказывать мнения, то ключевое значение для их информированного участия имеет обеспечение прозрачности. С 1990-х годов Фондом предпринимаются усилия, призванные сделать организацию более открытой для мнений, выражаемых неправительственными заинтересованными кругами и законодательными органами. Более половины членов Исполнительного совета встречаются с представителями гражданского общества, по крайней мере при необходимости, но только 18 процентов делают это на регулярной основе. Хотя 40 процентов членов Исполнительного совета публикует отчеты о своей деятельности, меньше четверти из них отчитываются перед

¹⁴ Средний размер группы стран в Фонде (и Всемирном банке) составляет 10,9 страны, но всего 5,6, 7,6 и 5,3 страны, соответственно, во Всемирной организации здравоохранения, Глобальном экологическом фонде и Программе развития Организации Объединенных Наций.

¹⁵ McCormick (2008).

законодательными органами своих стран на регулярной основе или даже при необходимости.

30. Начиная с 1996 года Фонд значительно либерализовал свою политику в отношении раскрытия документов, предоставив электронный доступ извне к большому объему информации о своей деятельности и решениях Исполнительного совета. Однако его политика и практика раскрытия информации могли бы быть приведены в большее соответствие с передовой практикой международных организаций. Политика в отношении архивов Фонда остается ограничительной, и существуют значительные препятствия удаленному доступу к рассекреченным материалам. Эмбарго на выпуск стенографических отчетов заседаний Исполнительного совета и других документов является слишком длинным (мнение, разделяемое 40 процентами членов Исполнительного совета и персонала). Не существует прозрачных публикуемых критериев рассекречивания конфиденциальных и строго конфиденциальных документов; это остается прерогативой руководства. Наконец, заинтересованные круги вне Фонда указывают, что их способность влиять на политику Фонда ограничивается тем обстоятельством, что документы по вопросам политики не публикуются до обсуждений в Исполнительном совете¹⁶.

IV. ВЫВОДЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОТДЕЛЬНЫХ РУКОВОДЯЩИХ ОРГАНОВ

31. В настоящей главе приводятся результаты оценки, касающиеся непосредственно МВФК, Исполнительного совета и руководства. Были определены сильные и слабые стороны каждого из этих руководящих органов на основе ответов, полученных, в частности, на следующие вопросы: Четко ли определяется уставными документами роль этих органов? Происходит ли дублирование ролей других органов? Существуют ли пробелы в работе? Возможно ли изменение структуры или процедур для более эффективного выполнения этих ролей? Подотчетны ли руководящие органы и отдельные лица за свое поведение и свою деятельность, а также результаты своих действий? Каковы расходы на управленческую структуру? Обеспечивают ли руководящие органы достаточные возможности заинтересованным сторонам для выражения своих мнений?

А. Международный валютно-финансовый комитет

32. **Двусмысленный статус.** Поскольку МВФК, как и его предшественник — Временный комитет, является консультативным органом Совета управляющих, принимаемые МВФК коммюнике не имеют юридической силы и служат лишь

¹⁶ См. приложение 4 «Прозрачность: политика в отношении раскрытия информации и доступа к архиву». Согласно последним исследованиям, в плане прозрачности МВФ находится на восьмом месте среди 20 международных организаций. См. также One World Trust (2006) и (2007b).

рекомендациями управляющим и, косвенным образом, Исполнительному совету. Однако на практике директора, руководство и персонал воспринимают эти коммуникации как руководящие указания в отношении программы работы Фонда на предстоящие месяцы. Это естественно, так как МВФК состоит из тех же управляющих, которые назначают или выбирают директоров и руководство. Двусмысленный статус заявлений МВФК ограничивает степень ответственности Исполнительного совета и руководства за выполнение (или невыполнение) решений МВФК. Несоответствие формальной и фактической ролей и ответственности МВФК и неясность статуса его коммуникации уменьшают легитимность комитета и подрывают подотчетность. Аналогичным образом, Комитет по развитию был учрежден для предоставления рекомендаций управляющим Всемирного банка и МВФ по важным вопросам развития, однако на практике он воспринимается как орган, занимающийся главным образом деятельностью Всемирного банка, и не пользуется большим вниманием со стороны Исполнительного совета, руководства и персонала МВФ.

Вставка 1. Совет: руководящий министерский орган

Вторая поправка к Статьям соглашения МВФ предусматривает возможность создания директивного политического органа на уровне министров/управляющих, иерархически расположенного между Советом управляющих и Исполнительным советом и имеющего столько же членов, сколько Исполнительный совет. Председатель Совета должен избираться его членами. В дополнение к «осуществлению контроля за управлением международной валютной системой и ее адаптацией, и в том числе за непрерывным функционированием механизмов экономической стабилизации и изменениями в глобальной ликвидности», предлагаемый Совет «анализирует изменения в передаче реальных ресурсов в развивающиеся страны». Совет должен быть учрежден большинством в 85 процентов голосов Совета управляющих, которое не было набрано, и поэтому Совет до сих пор не был активирован. Положения предусматривают деление голосов стран, объединенных в группы, в отличие от практики Исполнительного совета.

33. **Сильные стороны.** Несмотря на недостаточную ясность в отношении его роли, МВФК является важным элементом структуры управления МВФ. На заседаниях МВФК, которые проводятся два раза в год, могут приниматься основополагающие решения, обеспечивающие достижение компромисса и окончательное согласование вопросов политики. Коммунике, которые издаются по окончании заседаний комитета, принимаются путем консенсуса, что придает большую легитимность инициативам, изначально разрабатываемым группами стран, такими как Группа 7, Группа 20 или Группа 24, и способствует обеспечению политической заинтересованности в мерах политики, которые разрабатываются Фондом. Проведенные НОО обследования ключевых заинтересованных сторон указывают на общее удовлетворение качеством коммуникации МВФК; значительное большинство властей государств-членов и членов Исполнительного совета были, по крайней мере, «в некоторой степени

удовлетворены» тем, насколько коммюнике отражали мнения управляющих в МВФК, а также ясностью содержащихся в них указаний¹⁷.

34. **Слабые стороны и ограничения.** В ходе оценки были обнаружены важные недостатки, которые уменьшают ценность вклада МВФК в управление Фондом. Во-первых, МВФК не осуществляет надзора за Исполнительным советом или руководством, так как, являясь консультативным органом, он не имеет на то юридических полномочий. Это является важным пробелом в общей структуре управления. Во-вторых, заседания МВФК играют весьма ограниченную роль в качестве форума переговоров по существу вопросов, что является естественным, учитывая статус МВФК как консультативного комитета, который собирается на несколько часов раз в шесть месяцев и на заседания которого многие управляющие прибывают неподготовленными для ведения переговоров. В-третьих, большинство наблюдателей считает, что взаимосвязь между МВФК и встречами Группы 7 и других групп стран повышает действенность комитета, однако многие заинтересованные стороны полагают, что это уменьшает заинтересованность в работе и подотчетность. Они указали, что большая заинтересованность в работе и подотчетность, а также большее число свидетельств того, что страны Группы 7 считают, что МВФК играет центральную роль, побудит делегации лучше готовиться к заседаниям, что повысит действенность МВФК и Фонда.

35. **Процедурные вопросы.** В ходе интервью с участниками МВФК был выявлен ряд процедурных недостатков. Во-первых, высказывается обеспокоенность тем, что председатель комитета может оказывать слишком сильное влияние на содержание коммюнике, а также тем, что определенные препятствия (в особенности ограниченное знание английского языка) ограничивают участие некоторых управляющих в МВФК (или их представителей) в подготовке проектов. Во-вторых, МВФК не хватает открытой прозрачной процедуры избрания председателя. В-третьих, формат заседаний сказывается на их ценности; управляющие, с которыми были проведены интервью, считают, что встречи за завтраком, на которых могут присутствовать только главные участники, служат важной платформой для откровенного и открытого обмена мнениями на высоком уровне и иногда для переговоров по чувствительным вопросам. Посещаемость министрами встреч за обедом более низкая, а пленарные заседания рассматриваются некоторыми управляющими как часто ритуальные и непродуктивные. Что касается встреч заместителей представителей в МВФК, то мнения расходятся. Власти приблизительно половины стран ценят эти встречи, в то время как свыше 70 процентов действующих и бывших членов Исполнительного совета считают, что они не приносят большого вклада.

¹⁷ Большинство персонала также указало, что, по крайней мере иногда, коммюнике содержат четкие указания, но около одной четверти заявили, что это случается редко, что, вероятно, отражало вопросы, по которым МВФК не мог прийти к согласию.

36. **Размер и затраты.** Более половины опрошенных властей стран указали, что существующее количество управляющих в МВФК обеспечивает должный баланс действенности и необходимости обеспечения представительства стран и легитимности, и эту точку зрения также разделяют члены Исполнительного совета и руководящие сотрудники. Кроме того, власти не считают, что затраты на проведение заседаний МВФК являются неприемлемыми, в частности ввиду того, что заседания организуются одновременно с другими дополнительными совещаниями.

В. Исполнительный совет

37. В данном разделе сопоставляются основные сильные и слабые стороны Исполнительного совета. В нем указывается, что существует напряженность между исполнительными и надзорными функциями Исполнительного совета — между объединением усилий с руководством в обеспечении повседневной работы Фонда, с одной стороны, и выполнением функции надзора от имени акционеров организации, с другой стороны. Затем в нем анализируются структура и порядок работы Исполнительного совета, рассматриваются квалификация и опыт членов Исполнительного совета и, наконец, обсуждаются вопросы подотчетности.

38. **Сильные и слабые стороны.** Исполнительный совет служит важным фактором легитимности Фонда. Система деления стран на группы обеспечивает определенное представительство всех 185 государств-членов, не приводя к параличу деятельности, наблюдаемому в случае некоторых международных организаций с универсальным представительством в их советах. Исполнительный совет рассматривает и утверждает практически все стратегии и меры политики и играет ограниченную роль в их разработке. Он часто служит форумом для обсуждения рекомендаций МВФК и обеспечения заинтересованного отношения к ним. Однако роль, которую Исполнительный совет играет в управлении организацией, также отличается рядом недостатков. Во-первых, Исполнительный совет осуществляет ограниченный надзор за руководством и Фондом в целом. Во-вторых, хотя в случае большинства директоров существует четкий порядок отчетности перед властями их стран, не существует механизма для оценки Исполнительным советом в целом его деятельности или для получения отзывов Совета управляющих о его деятельности как руководящего органа. В-третьих, доля административного бюджета, выделяемого на работу Исполнительного совета, представляется высокой в сравнении с соответствующей долей бюджета в других международных организациях.

39. **Исполнительный или надзорный совет?** С самого начала полномочия Исполнительного совета, связанные с «ведением дел Фонда» и осуществлением «общего контроля над руководством», истолковывались как придающие Исполнительному совету роли исполнительного органа, принимающего широкое участие в повседневной деятельности Фонда. Такое толкование согласуется с термином «Исполнительный совет», используемом в Статьях соглашения, а также с

положением о том, что Исполнительный совет «функционирует на постоянной основе». Исполнительный совет, вероятно, был необходимым на начальном этапе деятельности Фонда, когда учреждение несло формальную ответственность за паритетную систему обменных курсов, а связь между директорами и властями их стран была ограниченной. Это требовало, чтобы директора пользовались доверием властей и обладали широким опытом, а также были компетентны в вопросах макроэкономического анализа. Исполнительная роль была также целесообразна, поскольку было всего около двенадцати директоров.

40. Хотя формально Исполнительный совет продолжает играть ту же исполнительную роль, что и на начальном этапе, изменения характера полномочий и операций, а также численности государств-членов и персонала Фонда¹⁸ весьма затрудняют ее в настоящее время. Размер самого Исполнительного совета удвоился: с 12 до 24. Согласно стандартам современного корпоративного управления, совет в составе 24 членов является слишком большим, чтобы эффективно играть роль исполнительного органа¹⁹. Например, в частном секторе исполнительные советы редко имеют больше двенадцати директоров, и даже некоммерческие организации обычно имеют более ограниченные исполнительные советы²⁰. В сравнении с другими международными организациями аналогичного размера, МВФ имеет относительно компактный совет, но советы этих организаций в основном выполняют представительские и надзорные, а не исполнительные функции²¹. Развитие средств связи за последние 60 лет также уменьшило потребности в выполнении Советом исполнительных функций; власти стран могут направлять указания директорам (и

¹⁸ Количество государств-членов Фонда увеличилось более чем в четыре раза, с 44 до 185 стран, а численность персонала выросла более чем в семь раз, с 355 до 2600 человек.

¹⁹ Научные исследования по вопросам принятия решений и группового поведения показывают, что исполнительный совет, чтобы быть эффективным, должен состоять не более чем из 10 членов, а 12 является абсолютным максимумом. Как только число членов совета превышает 12, качество участия в работе снижается, процесс принятия решений атрофируется и усиливаются проблемы стремления одних членов совета переложить работу на других. См. Carter and Lorsch (2003).

²⁰ В работах Spencer Stuart Board Index, 2006, Spencer Stuart 2006 UK Board Index and Spencer Stuart Board Index: Italia 2006 соответственно отмечается, что средний размер советов крупных компаний США (S&P500) равен 10,7 человека; 150 ведущих компаний Соединенного Королевства – 10,8 человека; и передовых компаний Италии — 10,7 человека. По расчетам НОО средний размер советов 50 ведущих корпораций Японии в 2007 году был равен 13 человекам. Согласно источнику BoardSource, средний размер советов почти 400 некоммерческих организаций США, принявших участие в недавнем обследовании, сократился с 17 человек в 1994 году до 15 человек в 2004 году.

²¹ В работе Martinez-Diaz (2008) проводится сопоставление структуры управления МВФ со структурами 11 других международных организаций, включая 5 организаций с большим числом членов. Среди них МВФ, наряду со Всемирным банком, имеет самый маленький совет по абсолютному числу членов, а также самое низкое отношение размера совета к числу государств-членов.

напрямую руководству) почти в режиме реального времени, что снижает потребности в совете, члены которого могут действовать без указаний властей, а также позволяет властям направлять меньшее количество представителей высшего уровня.

41. Современные реалии требуют, чтобы Исполнительный совет выполнял эффективную надзорную роль. Исполнительный совет лишь в ограниченной степени участвует в выполнении многих функций, которые присущи наблюдательным советам, в частности функций фидуциарного надзора (включая финансовое управление, управление риском и предотвращение неправильного поведения и конфликта интересов) и наблюдения за использованием людских ресурсов и реализацией административной политики. В то же время в предыдущих оценках НОО и исследованиях, подготовленных для целей настоящей оценки, отмечалось, что при разработке стратегий Исполнительный совет лишь демонстрировал свою реакцию и не вел эффективного мониторинга за реализацией политики. Участие Исполнительного совета в повседневной деятельности организации отвлекает его внимание от этих важных надзорных функций и ограничивает его способность выполнять их на независимой основе.

Структура и порядок работы Исполнительного совета

42. ***Размер и состав Исполнительного совета.*** Изменение размера совета требует поиска компромисса между его действенностью как исполнительного органа, с одной стороны, и представительством стран и легитимностью, с другой стороны. Дилеммы, возникающие при поиске такого компромисса, нелегко разрешить, и среди членов Исполнительного совета нет консенсуса относительно его размера. Половина членов считает, что он слишком велик, в то время как другая половина полагает, что он имеет надлежащего размера или слишком мал. Подавляющее большинство руководящих сотрудников считает, что Исполнительный совет слишком велик. Более 60 процентов опрошенных властей стран считают, что существующий размер Исполнительного совета обеспечивает надлежащий баланс между его действенностью и представительством стран, но около одной четверти считают, что он должен быть большего размера.

43. ***Комитеты Исполнительного совета.*** В большинстве частных и государственных корпораций и в других межправительственных организациях советы создают систему комитетов, которая позволяет им функционировать более действенно и эффективно. Комитеты служат форумом, в рамках которого директора могут вести коллективный поиск решений вопросов политики независимо от руководства, более детально обсуждать технические вопросы, чем это возможно на заседаниях совета полного состава, а также осуществлять регулярный надзор за новыми инициативами и согласованными мерами политики. Исполнительный совет МВФ в настоящее время

имеет девять постоянных комитетов²². В комитетах ведутся менее формальные обсуждения между членами, чем на заседаниях Исполнительного совета полного состава, но некоторые из них не являются в достаточной степени независимыми от руководства, чтобы служить форумами для открытых дискуссий между членами Исполнительного совета. Отмечается также нежелание использовать комитеты для упорядочения обсуждений в Исполнительном совете путем определения вопросов, по которым имеется консенсус, и поиска компромиссов по вопросам, которые вызывают разногласия (даже несмотря на то что полномочия принимать решения остаются за Исполнительным советом, как это указано в правилах и положениях Фонда). В результате обсуждения в комитетах часто дублируются в Исполнительном совете; поэтому они не способствуют повышению действенности Исполнительного совета и могут даже подрывать его эффективность.

44. *Распределение времени и добавленная стоимость.* Члены Исполнительного совета не были полностью удовлетворены распределением времени в Исполнительном совете. Приблизительно половина из почти 400 часов заседаний в год посвящается вопросам конкретных стран (больше консультациям в соответствии со Статьей IV, чем обсуждению программ, особенно в последние годы). Еще 20–25 процентов времени посвящается вопросам политики, а остальная часть распределяется между вопросами многостороннего надзора, неформальными совещаниями и обсуждениями в комитетах Исполнительного совета (рис. 2). Более трех четвертых членов Исполнительного совета считает, что он в недостаточной мере участвует в оценке работы руководства и заслушивании отчетов руководства о его деятельности. Около половины членов Исполнительного совета считает, что он в недостаточной мере участвует в многостороннем надзоре и определении приоритетов технической помощи — вопросы, которым Исполнительный совет уделяет крайне мало времени. Хотя 70 процентов членов Исполнительного совета полагают, что он в надлежащей мере участвует в консультациях в соответствии со Статьей IV, только 20 процентов членов Исполнительного совета (и 15 процентов персонала) считает, что он привносит «существенную добавленную стоимость» в эти консультации — что аналогично доле тех, кто придерживается мнения, что Исполнительный совет «не привносит добавленной стоимости или привносит отрицательную добавленную стоимость»

²² В Бюджетном и Пенсионном комитетах председательствуют члены руководства. Председателями семи других постоянных комитетов (по повестке дня и процедуре, годовому отчету, оценке, административным вопросам Исполнительного совета, толкованию положений, связям со Всемирным банком и другими международными организациями, а также по этике) являются директора, избираемые руководством в консультациях с дуайеном Исполнительного совета. Заседания некоторых из этих комитетов проводятся редко. Комитет по толкованию положений не собирался с 1958 года. В настоящее время нет комитетов Исполнительного совета, отвечающих за финансовый надзор за руководством, административную политику или кадровую политику, хотя эти области охватываются комитетами советов других международных организаций.

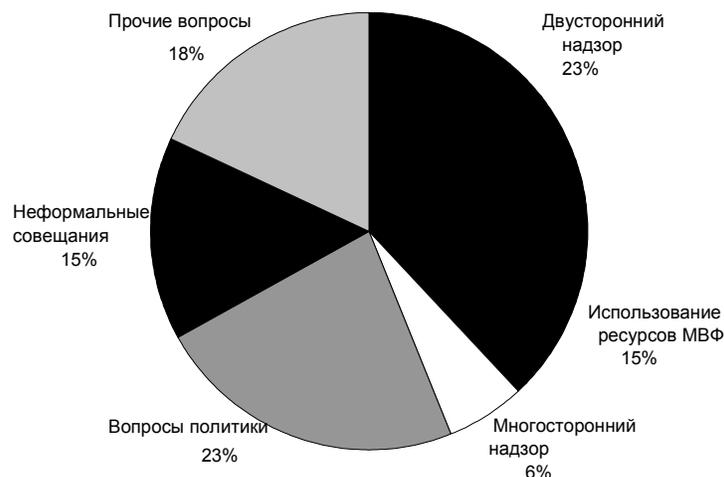
(мнение, разделяемое 40 процентами персонала). Возможно, это объясняет приводимые в таблице 1 сведения, согласно которым в среднем только четыре директора присутствует на заседаниях, посвященных консультациям в соответствии со Статьей IV (только три, если они объединяются с вопросами использования ресурсов Фонда (ИРФ)). Эти цифры показывают, что, возможно, целесообразно пересмотреть процедуру надзора на основе консультаций в соответствии со Статьей IV или что, по крайней мере, Исполнительному совету необходимо рассмотреть альтернативные пути обеспечения своего вклада в эту работу.

45. Члены Исполнительного совета сообщили, что они лишь в ограниченной степени могут контролировать распределение времени, а многие жаловались на то, что рабочая нагрузка неравномерно распределена в течение года. Хотя в разделе С Правил и положений Фонда указывается, что председатель созывает заседания по просьбе любого из директоров и при подготовке повестки дня каждого заседания ДР вносит все вопросы, предложенные кем-либо из директоров, многие члены Исполнительного совета указали, что этого нелегко добиться, а повестка дня определяется руководством и регулируется Секретариатом. Ряд директоров были в целом обеспокоены тем, что Секретарь, как и Юрисконсульт, назначаемый ДР и являющийся директором департамента, недостаточно независим при представлении своих рекомендаций Исполнительному совету.

46. *«Документы в серой обложке», посещение заседаний Исполнительного совета и качество обсуждений.* Общая продолжительность заседаний Исполнительного совета сократилась за период с 1999 года приблизительно с 600 до 400 часов в год, что отражает уменьшение продолжительности обсуждения каждого вопроса в среднем с 2,6 до 1,6 часа (в случае страновых вопросов продолжительность уменьшилась с 1,7 до 1 часа). Ключевым фактором этого сокращения продолжительности обсуждений явилось широкое распространение «документов в серой обложке» (письменных заявлений, которые представляются директорами до начала заседаний и часто используются вместо устных выступлений). За указанный период количество «документов в серой обложке» увеличилось на 400 процентов, достигнув более 4000 в год. Большинство представителей в Исполнительном совете издает «документы в серой обложке» по большей части обсуждаемых вопросов конкретных стран. Члены Исполнительного совета видят в этом определенные преимущества, равно как и недостатки. «Документы в серой обложке» позволяют властям стран напрямую доводить свою точку зрения и упрощают для руководства изложение мнений директоров в заключительных заявлениях и при подведении итогов, особенно если «документы в серой обложке» представляются достаточно заблаговременно до начала заседаний Исполнительного совета. С другой стороны, многие директора жаловались в ходе интервью на то, что «документы в серой обложке» являются слишком длинными, в них часто воспроизводятся мнения, отображенные в соответствующих докладах персонала или «документах в серой обложке» других представителей в Исполнительном совете, а также на то, что в них

обычно обсуждаются технические вопросы, которые могут быть более эффективно рассмотрены персоналом, а не вопросы соблюдения политики Фонда и согласованности действий в разных странах. Тем не менее большинство членов Исполнительного совета считает, что увеличение числа «документов в серой обложке» не привело к снижению качества решений.

Рисунок 2. Распределение рабочего времени Исполнительного совета, 2007 год



Источник: основано на данных Секретариата.

47. «Документы в серой обложке» были изначально введены с целью оживить обсуждения на заседаниях Исполнительного совета, но на деле они оказали противоположный эффект. Использование «документов в серой обложке» могло также привести к снижению посещаемости заседаний Исполнительного совета директорами, которые теперь могут чаще посылать на заседания свой младший персонал, так как ожидаются меньшие обсуждения в дополнение к представленным заявлениям. В 2006 году на обсуждениях вопросов конкретных стран (консультации в соответствии со Статьей IV и ИРФ) обычно присутствовало лишь по четыре директора и четыре заместителя директора, в то время как вместо 16 других представителей присутствовали их советники и старшие советники (таблица 1). Посещаемость заседаний директорами и заместителями директоров значительно выше при обсуждениях вопросов политики, административных вопросов и вопросов многостороннего надзора. Эти данные не обязательно означают, что директора не считают заседания Исполнительного совета важными. В действительности советники и старшие советники, посещающие заседания, могут быть из стран, которые в большей мере заинтересованы в обсуждаемых вопросах, или их квалификация и опыт могут в

большей степени соответствовать рассматриваемым вопросам, чем квалификация и опыт директоров.

Таблица 1. Средняя посещаемость заседаний Исполнительного совета, 2006 год

Вид обсуждаемых вопросов	Ранг присутствующих официальных лиц		
	Исполнительные директора	Заместители директоров	Другой персонал аппаратов исполнительных директоров
Административные/финансовые вопросы	9	7	8
Вопросы политики	9	6	9
Многосторонний надзор	7	7	10
Двусторонний надзор (консультации в соответствии со Статьей IV)	4	5	15
Использование ресурсов Фонда/ХИПК	4	3	17
Сочетание ИРФ и консультаций в соответствии со Статьей IV	3	4	17

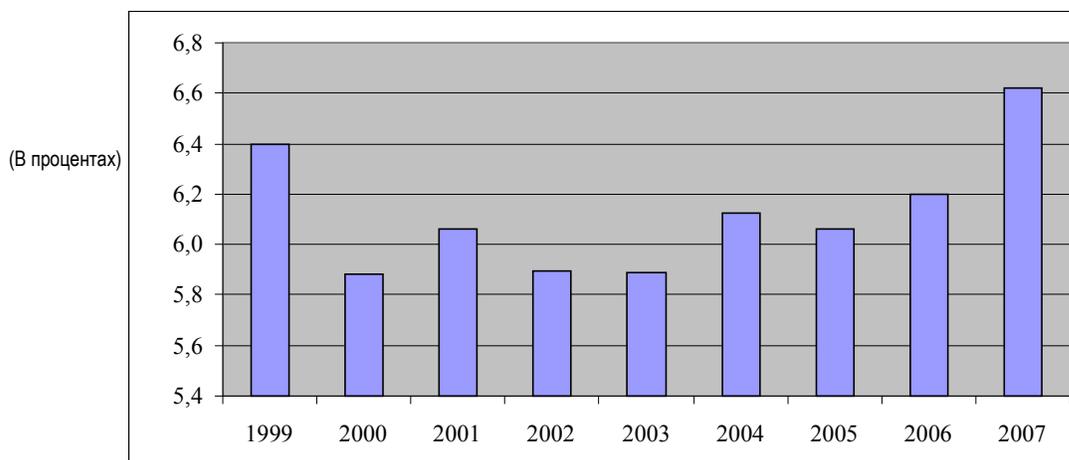
Источник: на основе стенографических отчетов заседаний Исполнительного совета в 2006 году.

48. **Подведение итогов.** В документах о подведении итогов (ПИ) резюмируются мнения и решения Исполнительного совета, в частности по консультациям в соответствии со Статьей IV и большинству вопросов политики. В этих резюме — которые готовятся председателем Исполнительного совета при содействии секретаря — излагаются рекомендации и указания Исполнительного совета руководству и персоналу. ПИ также служат основой информационных сообщений для общественности, которые служат важным средством информирования Фондом общественности о своих взглядах. Более четырех пятых членов Исполнительного совета и почти три четвертых руководящего персонала считает, что ПИ «иногда» или «часто» являются нечеткими и/или противоречивыми. Обзор ряда ПИ по консультациям в соответствии со Статьей IV и обсуждениям вопросов политики показал, что иногда трудно провести различие между решениями и консенсусным мнением, а мнение меньшинства не отражается последовательно. Кроме того, недостаточно ясно, что отражают слова, используемые для обозначения степени поддержки определенного предложения (например, «несколько», «многие», «большинство»).

49. **Расходы на работу Исполнительного совета.** Совокупный бюджет Исполнительного совета в 2007 году составил 59 млн долл. США (73 млн долл. США с учетом бюджета Секретариата). В период между 1998 и 2006 годами расходы на работу Исполнительного совета колебались от 5,9 до 6,4 процента чистого административного бюджета МВФ (рисунок 3). За этот период произошло увеличение

персонала аппаратов директоров. Хотя сопоставления между учреждениями затрудняются различиями в охвате операций, эти показатели несколько высоки в сравнении с показателями других международных организаций, имеющих постоянно действующие советы, хотя они не сильно отклоняются²³. В случае Всемирного банка соответствующие расходы составляют 3 процента, МАБР — 4 процента, ЕБРР — 5 процентов и АзБР — 6,5 процента.

Рисунок 3. Бюджет аппаратов исполнительных директоров в процентном отношении к чистому административному бюджету МВФ, 1999–2007 годы



Источник: Отдел бюджета и планирования и расчеты персонала НОО.

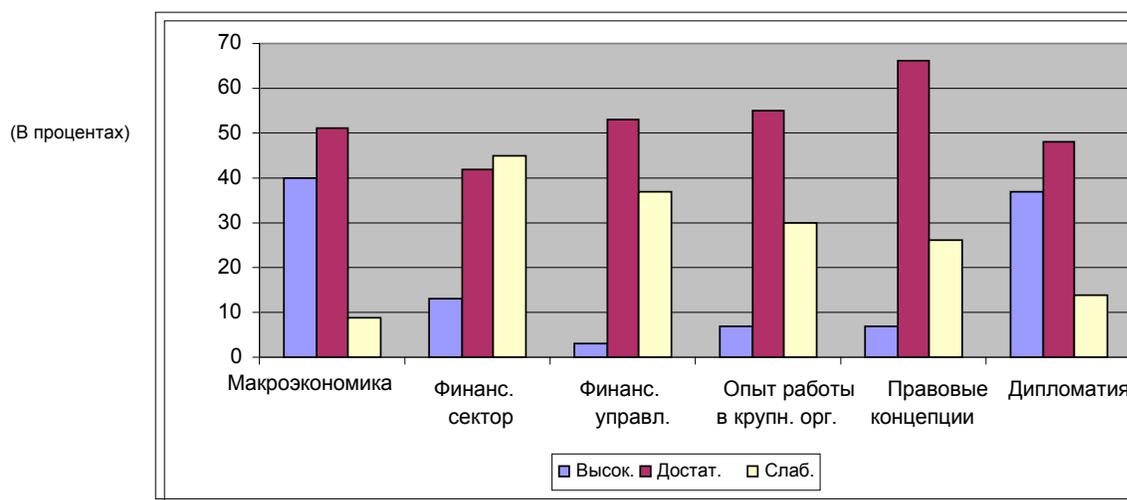
50. **Потенциал и подотчетность членов Исполнительного совета.** Потенциал эффективности Исполнительного совета отчасти зависит от квалификации и опыта директоров и их персонала, сменяемости членов Исполнительного совета и системы подотчетности директоров.

51. **Квалификация и опыт членов Исполнительного совета.** Круг ведения Исполнительного совета в целом не разработан, и не существует стандартных описаний должностных обязанностей директоров, заместителей директоров или их профессиональных сотрудников. Наличие стандартных описаний должностных обязанностей могло бы послужить руководством для властей стран при отборе кандидатов. Приблизительно 90 процентов охваченных обследованием властей стран считает, что «важными» характеристиками для директоров является знание макроэкономики или вопросов финансового сектора, а еще 75 процентов полагает, что важными являются умение вести переговоры и дипломатические навыки. Члены

²³ Каждый третий год ежегодные совещания Фонда и Всемирного банка проводятся вне США, что объясняет более высокие расходы в 1998, 2001, 2004 и 2007 годах.

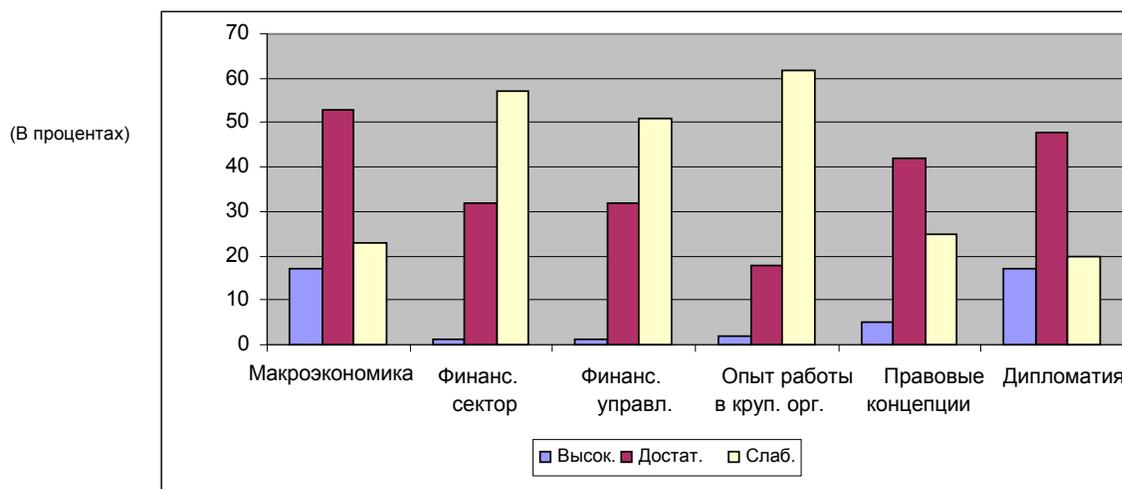
Исполнительного совета считают, что они обладают этими навыками — точка зрения, разделяемая персоналом (рисунки 4 и 5). Однако в ходе оценки было обнаружено, что как члены Исполнительного совета, так и персонал считают, что знание вопросов финансового сектора является одним из самых слабых навыков членов Исполнительного совета, даже несмотря на то что власти стран полагают, что это должно быть важным навыком директоров. Эти представления подтверждаются исследованием на конкретном примере работы Исполнительного совета над интеграцией надзора за финансовым сектором и макроэкономического надзора (Bossone, 2008с), которое показало, что частично из-за недостаточно полного знания вопросов финансового сектора Исполнительному совету было трудно надлежащим образом интегрировать вопросы финансового сектора в обсуждения макроэкономических условий.

Рисунок 4. Представления Исполнительных директоров о навыках членов Исполнительного совета (в процентах)



Источник: обследование НОО Исполнительного совета, вопрос 2, Справочный документ I.

Рисунок 5. Представления персонала МВФ о навыках членов Исполнительного совета (в процентах)



Источник: обследование НОО руководящего персонала МВФ, вопрос 2, Справочный документ I.

52. Аналогичные проблемы существуют и на более низком уровне, чем уровень директоров. Большинство групп стран в Исполнительном совете не имеет четких согласованных описаний должностных обязанностей или прозрачной и основанной на личных заслугах процедуры отбора заместителей директоров и другого персонала. Работа в аппарате директора иногда рассматривается как вознаграждение за прошлую службу, а не как важное и трудное задание. В действительности большинство директоров играет малую или не играет никакой роли в отборе собственного персонала, и только 15 процентов указали, что они пользуются «широкими полномочиями» при отборе своих советников и старших советников. В ходе интервью некоторые директора выражали негодование тем, что некоторые из их сотрудников недостаточно квалифицированы. Чтобы решить эту проблему, некоторые группы стран приняли описания должностных обязанностей и более прозрачную процедуру отбора членов Исполнительного совета, а также установили правила работы аппаратов директоров (см. приложение 5).

53. **Стаж и предыдущий опыт работы.** Показатели стажа и предыдущего опыта работы в учреждении исполнительных директоров, как представляется, мало изменились за прошедшее десятилетие. Средний опыт работы в годах остается постоянным и соответствует показателям других международных организаций²⁴.

²⁴ Подстановочным значением опыта работы служил средний возраст директоров, который по-прежнему составляет 53 года. Средний возраст исполнительных директоров Всемирного банка составляет 53 года, АзБР — 54 года и ЕБРР — 55 лет.

Предыдущий опыт работы также существенно не изменился: около 70 процентов директоров имеет опыт работы в центральных банках, министерствах финансов и казначействах (Таблица 2).

Таблица 2. Предыдущий опыт работы исполнительных директоров МВФ, отдельные годы

Место работы исполнительных директоров непосредственно до перехода на службу в МВФ	1996	2001	2006
Министерство финансов/казначейство	6	11	7
Центральный банк	8	6	8
Другие государственные органы	5	2	4
МВФ	3	3	2
Научные учреждения	0	1	1
Частный сектор	0	0	1
Всемирный банк и другие международные организации	2	1	1

Источник: на основе данных Секретариата.

54. **Сменяемость членов Исполнительного совета.** Избранные директора назначаются на двухлетний срок с возможностью продления, а назначенные директора служат, пока их не отзовут власти их стран. В 1990–2007 годах средняя продолжительность пребывания в должности директоров (избранных и назначенных) составляла 23 месяца, а если учитывать предыдущий стаж работы в качестве заместителей директоров, то 40 месяцев. В ходе интервью члены Исполнительного совета указывали, что требуется от шести месяцев до одного года для того, чтобы новый директор мог начать с полной эффективностью выполнять свои обязанности. До определенного предела более длительный срок пребывания в должности позволяет директорам выполнять свои обязанности более независимо от руководства, но некоторые члены Исполнительного совета отметили, что очень длительный срок пребывания в должности может вести к тому, что директора начинают слишком сильно разделять мнения персонала и руководства. В сравнении с аналогичными международными организациями МВФ имеет один из самых коротких сроков пребывания в должности его директоров²⁵. Средний срок службы в Фонде также представляется коротким в сопоставлении с частным сектором, для которого эксперты

²⁵ Директора избираются на два года во Всемирном банке и Азиатском банке развития и на три года в АБР, МАБР, ЕБРР, ВОЗ, ГЭФ, БМР и ПРООН, а в ЕИБ их срок службы составляет пять лет. Средний фактический срок службы посла при ОЭСР составляет 3,5 года.

рекомендуют устанавливать для директоров два срока по три года²⁶. Как действующие, так и бывшие члены Исполнительного совета расходятся во мнении, должна ли сменяемость быть более или менее частой: 46 процентов полагает, что сменяемость является «приблизительно правильной», в то время как 43 процента считает, что она слишком частая. Две третьих персонала полагает, что сменяемость является приблизительно правильной или слишком частой.

55. **Подотчетность директоров.** Самостоятельно действующие директора отчитываются за свои действия и порядок голосования перед властями стран, которые входят в их группы. Назначенные директора могут быть в любое время отозваны властями их стран. Директора, избираемые группой, состоящей из одной страны, в такой же степени подотчетны перед властями своей страны, хотя, по крайней мере в теории, они не могут быть отстранены от должности в период между выборами. Порядок подотчетности и система стимулов для директоров, избираемых группами из нескольких стран, являются иными. Большинство групп стран имеет договоренности о ротации директоров, в которых оговаривается, могут ли директора переизбираться или же они должны работать не более одного двухлетнего срока, что устраняет переизбрание как стимул. В обоих случаях директора вынуждены лавировать между подчас конфликтующими интересами властей стран. В любом случае возможные последствия для дальнейшей карьеры в своей стране служат для большинства директоров стимулом, чтобы выполнять указания своих властей. Для членов Исполнительного совета существует собственный кодекс поведения, который является менее четким, чем кодекс поведения для персонала: в нем указывается, что членам «следует» делать, в то время как кодекс для персонала диктует, что сотрудники «обязаны» делать. В настоящее время не существует специального механизма применения этого кодекса Комитетом по этике Исполнительного совета.

56. Более половины членов Исполнительного совета сообщили, что иногда они сталкиваются с противоречием между своей ролью представителей властей стран и обязанностью защищать институциональные интересы Фонда. В ходе дополнительных интервью директора пояснили, что это противоречие возникает в основном в случае административных вопросов или малозначимых вопросов политики. Тем не менее это противоречие наводит на вопрос о том, должны ли самостоятельно действующие директора быть подотчетны как должностные лица Фонда и каким образом это может быть достигнуто. Создание соответствующего механизма не будет простой задачей. Во-первых, в то время как на практике все директора четко понимают свою роль как представителей стран, их статус как должностных лиц Фонда менее ясен²⁷. Во-вторых,

²⁶ Higgs (2003: p. 5). В *Spencer Stuart 2006 UK Board Index* делается вывод о том, что в ведущих фирмах Соединенного Королевства средний срок службы неисполнительных директоров составляет 3,8 года.

²⁷ Указывалось, что этот статус обусловлен определенными аспектами их рабочих отношений (например, они получают заработную плату от МВФ, который также обеспечивает их иммунитет).

директора не могут быть в равной мере подотчетны за последствия своего голосования, так как количество голосов определяется квотами соответствующих стран, что налагает различную степень ответственности на разных директоров.

С. Руководство: аппарат директора-распорядителя

57. Централизованная структура руководства с сильными связями с разработчиками политики на высшем уровне в ведущих странах всегда была одним из наиболее сильных аспектов управленческой структуры Фонда. Директора-распорядители и их заместители до прихода на работу в Фонд всегда занимали руководящие позиции в своих странах, что означало, что они обладали полезным опытом и связями с высокопоставленными лицами, что придавало прочность организации и, как правило, наделяло дисциплинированный и квалифицированный персонал Фонда сильным руководством. В целом руководство играло ключевую роль в обеспечении действенности Фонда. В то же время не существует формальных механизмов подотчетности руководства за свою деятельность или работу Фонда. Отсутствие четкой системы подотчетности руководства, возможно, способствовало формированию мнения о том, что Фонд в целом не подотчетен, и, соответственно, подрыву доверия к организации и ее легитимности.

58. **Отбор руководства.** Первый вопрос, который обычно поднимается при рассмотрении руководства Фонда, это вопрос об отсутствии прозрачности в отборе ДР. Этот пост по-прежнему сохраняется за европейцами, хотя в ходе последних нескольких отборов были обеспечены большая открытость и конкуренция. Формальный процесс отбора Исполнительным советом отделен от процедуры принятия решений по существу вопроса, которые принимаются на ином уровне в рамках прямых консультаций между правительствами европейских стран и других стран-членов Группы 7. Договоренность о том, что кандидаты предлагаются правительствами стран их происхождения, привела к практике «заключения сделок», когда назначение на один международный пост компенсируется каким-либо другим назначением. Это привело к политизации процесса отбора и подрыву легитимности, даже если отбираемое в конечном итоге лицо действительно является лучшим кандидатом²⁸. Фонд действительно отстает от других международных организаций в плане прозрачности процесса отбора руководства.

59. Пост ПЗДР традиционно сохраняется за гражданами США, и, по крайней мере, пост одного ЗДР, как считается, сохраняется за определенным регионом или страной.

²⁸ В рамках системы Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь ввел новую, более прозрачную процедуру отбора глав учреждений, таких как Программа развития Организации Объединенных Наций. Организация экономического сотрудничества и развития и Всемирная торговая организация также приняли новые, более прозрачные процедуры. См. Peretz (2007).

Это также умаляет легитимность назначений на эти должности. Существующая система ограничивает возможности ДР отбирать собственных заместителей для создания сплоченной команды руководства и для обеспечения соответствия заместителей тем задачам, которые он хотел бы на них возложить.

60. **Рабочая нагрузка на руководство.** ДР выполняет две роли: роль председателя Исполнительного совета и роль главы операционного персонала. Поскольку механизмов отчетности не существует, каждый ДР самостоятельно решает, как поделить свое время между каждой из этих функций и какие обязанности передать своим заместителям. Одни ДР тратили значительно больше времени, председательствуя в Исполнительном совете и консультируясь с ним; другие тратили много сил на управление организацией; а третьи предпочитали посещать разные страны, активно выполняя роль публичного лица Фонда. Это время от времени вызывало жалобы директоров на пренебрежение работой Исполнительного совета. В то же время в нескольких интервью власти стран указывали, что они бы предпочли иметь больше прямых контактов с ДР, что может препятствовать более широкому участию в работе Исполнительного совета.

61. Распределение страновых и функциональных обязанностей между ЗДР представляется произвольным с институциональной точки зрения. Это привело к путанице среди руководящих сотрудников относительно мнений руководства по вопросам, которые затрагивают страны, сталкивающиеся со схожими проблемами на глобальном уровне или в рамках одного региона, а также к недостаточной последовательности позиции Фонда. Это также сказывается на подотчетности, так как ни один ЗДР не несет ответственности за общее мнение Фонда по какому-либо определенному региону. Вероятно, еще более важным является то, что, поскольку временами координация внутри АДР не является эффективной, в ходе интервью выяснилось, что департаменты могут дожидаться момента отсутствия на месте определенного заместителя при направлении документов на согласование. Кроме того, приходится подолгу дожидаться реакции на документы или принятия решений по ним.

62. **Подотчетность руководства.** Система подотчетности руководства не является надлежащей. В принципе положение Статей соглашения, согласно которому директор-распорядитель действует под общим контролем Исполнительного совета, устанавливает четкий порядок подотчетности. На практике, однако, Исполнительный совет не заслушивает отчеты руководства по ряду причин. Не установлена формальная процедура рассмотрения Исполнительным советом деятельности ДР. Даже если бы такая процедура существовала, нет стандартов или опорных показателей для оценки деятельности, и Исполнительный совет не имеет возможностей применять поощрения или санкции к ДР. Как указывалось выше, Исполнительный совет лишь формально утверждает выбор ДР, а условия, в которых возможно его освобождение от должности, и механизм этого не определены. Это противоречит передовой практике в частном и некоммерческом секторах, в которых оценка ГИДК является важной обязанностью

советов²⁹. Члены Исполнительного совета широко разделяют это мнение: подавляющее большинство в 80 процентов из числа опрошенных членов Исполнительного совета полагает, что Исполнительный совет «недостаточно участвует» в оценке деятельности руководства, а три четверти членов Исполнительного совета полагают, что Исполнительный совет недостаточно полно участвует в обеспечении ответственности руководства за его действия.

63. *Урегулирование случаев нарушения дисциплины и конфликта интересов.* На действующего ДР в соответствии с условиями его назначения распространяется кодекс поведения персонала, но это не указывается в самом этом кодексе поведения персонала. Более того, не ясно, кто может применить этот кодекс к ДР, так как те, кто отвечает за его применение, отчитываются перед ДР. С другой стороны, кодекс поведения персонала распространяется на ПЗДР и ЗДР как сотрудников Фонда. Управленческая структура Фонда недостаточно проработана для выявления фактических и потенциальных конфликтов интересов или этических проблем, связанных с ДР. Не существует системы защиты людей, которые жалуются на неправильное поведение руководства, и, в частности, нет механизма рассмотрения жалоб и обеспокоенности в отношении исполнительных директоров, ДР и старших руководящих лиц, который гарантировал бы конфиденциальность источника информации. Хотя Исполнительный совет, по крайней мере косвенно, отвечает за рассмотрение случаев нарушения дисциплины ДР, нет процедур, поясняющих порядок выполнения им этой обязанности. Кроме того, нет ограничений на занятие должностей ДР после окончания службы в МВФ, что является общей практикой в отношении должностных лиц высокого уровня в государственных органах, центральных банках и финансовых компаниях.

V. НА ПУТИ К БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОМУ, ПОДОТЧЕТНОМУ И РЕПРЕЗЕНТАТИВНОМУ МВФ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

64. МВФ находится на сложном этапе, когда его легитимность и актуальность ставятся под сомнение. Причины этих вызовов и их решения многогранны. Большое внимание в последнее время уделяется вопросам квот и прав голоса. Однако более широкая реформа структуры управления может также способствовать усилению его легитимности и актуальности. Структуры, правила и процедуры Фонда должны быть приведены в большее соответствие с потребностями его текущих членов и его полномочиями, а также теми задачами, которые встают перед ним в условиях

²⁹ Согласно Spencer Stuart Board Index (2006), например, 96 процентов компаний, входящих в индекс S&P 500, имеют формальные процедуры оценки деятельности ГИДК и ежегодно проводят такие оценки. Оценка деятельности ГИДК более не является обязанностью какого-либо специального комитета, она быстро становится обязанностью всего состава совета. Сопоставимый показатель по исполнительным советам некоммерческих организаций в США составляет 80 процентов (BoardSource, 2004, p. 9).

глобализации экономики. Для того чтобы структура управления МВФ в целом действенно функционировала, каждый руководящий орган должен выполнять свою роль. После представления основных выводов и рекомендаций в настоящей главе предлагаются детальные меры в отношении МВФК, Исполнительного совета и руководства.

65. Общие выводы и рекомендации являются следующими:

- Во-первых, для усиления действенности МВФ и облегчения подотчетности роли и обязанности каждого из его руководящих органов должны быть уточнены с целью минимизации дублирования работы и устранения возможных пробелов. Нет достаточной ясности в отношении роли и обязанностей МВФК как консультативного органа, который не обладает полномочиями устанавливать стратегические задачи, но коммюнике которого на практике определяют программы работы Фонда. Имеет место также дублирование ролей Исполнительного совета и руководства при отсутствии достаточно ясного их определения. Исполнительный совет рассматривает и утверждает почти все решения руководства. Такая тесная вовлеченность в принятие решений ограничивает возможности Исполнительного совета осуществлять эффективный надзор за руководством. Это образует существенный пробел в структуре управления Фондом.
- Во-вторых, Фонд нуждается в более активном и систематическом участии министерского уровня в определении широких стратегических целей и надзоре за деятельностью, с тем чтобы укрепить его легитимность и позволить ему более эффективно менять свою роль и полномочия по мере возникновения новых задач.
- В-третьих, действенность Исполнительного совета принижается вследствие того, что он уделяет слишком большое внимание своим исполнительным, а не надзорным функциям. Исполнительный совет должен переориентироваться на выполнение в большей мере надзорной функции и играть более активную роль в разработке стратегии и мониторинге реализации политики для обеспечения своевременных корректирующих мер и осуществления эффективного надзора за руководством. С этой целью Исполнительному совету потребуется изменить свою рабочую практику и переключиться с исполнительной повседневной операционной деятельности, в том числе путем передачи больших полномочий комитетам и, возможно, руководству.
- В-четвертых, необходимо создать систему, которая будет обеспечивать подотчетность руководства за его деятельность.

А. МВФК и Комитет по развитию

66. Результаты оценки указывают на необходимость создания руководящего министерского органа, который будет играть формальную роль в структуре МВФ. Это может быть достигнуто путем активации Совета — министерского органа, предусмотренного в Статьях соглашения. Совет будет являться формальным директивным органом (а не консультативным органом, как МВФК), и поэтому его решения будут иметь юридическую силу. В его обязанности будет входить определение общих стратегических задач Фонда; принятие решений, которые требуют поддержки на самом высоком политическом уровне, таких как выбор директора-распорядителя; и он сможет на законных основаниях осуществлять надзор за учреждением, включая Исполнительный совет. Члены этого органа (МВФК/Совета), вероятно, будут более вовлечены в работу Фонда, чем в настоящее время члены МВФК, так как они формально будут нести ответственность за результаты своих решений. Являясь формальным руководящим органом, МВФК/Совет сможет на законных основаниях выполнять обязанности по осуществлению надзора. Положения о голосовании в Совете позволяют делить голоса между странами, в отличие от процедуры в Исполнительном совете. Это может способствовать расширению возможностей высказывать мнения, так как все государства-члены будут играть более активную роль в принятии решений.

67. Новый МВФК/Совет должен перенять сильные стороны МВФК и устранить некоторые его слабые стороны. С этой целью рекомендуется следующее:

- министерскому органу должны быть предоставлены четкие полномочия осуществлять надзор за деятельностью МВФ от имени Совета управляющих;
- процесс отбора председателя МВФК/Совета должен быть прозрачным и включать все государства-члены, обеспечивая как развитым, так и развивающимся странам возможность возглавить МВФК/Совет;
- срок пребывания в должности председателя МВФК/Совета должен быть установлен максимум в пять лет. Этот срок должен быть достаточно длинным для приобретения председателем достаточного опыта для эффективного выполнения своих обязанностей;
- заседания МВФК/Совета должны проводиться два раза в год, а управляющие должны принимать более активное участие в определении его повестки дня, чем в случае МВФК;
- пленарные заседания должны быть существенно изменены по сравнению с тем, как в настоящее время проводятся пленарные заседания МВФК, с тем чтобы

обеспечить большие обсуждения по существу вопросов, для чего, возможно, участие в некоторых заседаниях будет ограничиваться управляющими;

- процесс принятия решений в МВФК/Совете должен быть ориентирован на достижение консенсуса, как это делается в МВФК. Голосование должно проводиться только в чрезвычайных обстоятельствах (в соответствии с системой, изложенной в Статьях соглашения), а решения по важным вопросам должны приниматься соответствующим квалифицированным большинством голосов.

68. **Комитет по развитию.** Совет управляющих должен также разъяснить полномочия и обязанности Комитета по развитию. Полномочия Комитета по развитию должны распространяться только на Всемирный банк, с тем чтобы Комитет мог более эффективно заниматься той работой, которая в действительности уже находится в центре его внимания. Председатель МВФК и ДР будут по-прежнему участвовать в заседаниях Комитета по развитию в качестве наблюдателей (председатель Комитета по развитию и президент Всемирного банка участвуют в этом качестве в заседаниях МВФК), и, таким образом, они смогут выступать по вопросам, представляющим общий интерес.

В. Исполнительный совет

69. Исполнительный совет должен активно заняться рассмотрением основных пробелов, выявленных в структуре управления Фондом, в особенности недостатками в надзоре за руководством и неэффективным надзором за реализацией согласованных мер политики. Ключевым элементом для достижения этого должно стать смещение акцента в деятельности Исполнительного совета в сторону его **надзорной роли**, главным образом путем обеспечения надзора за руководством, а также в сторону его **представительской роли** путем участия в разработке стратегий и предоставления более равных возможностей всем государствам-членам Фонда выражать свое мнение. Такое смещение акцента позволит уточнить соответствующие роли Исполнительного совета и руководства и, следовательно, приведет к упрощению взаимоотношений и меньшей обеспокоенности относительно дублирования обязанностей. Приводимые ниже рекомендации также повысят действенность и эффективность Исполнительного совета и будут способствовать большей прозрачности. Регламент должен быть обновлен и в него должна быть внесена поправка, включающая более четкое изложение роли Исполнительного совета как надзорного и контрольного органа, а также перечень конкретных областей ответственности Исполнительного совета.

70. Исполнительный совет должен ввести **систему подотчетности руководства**. Работа по этому направлению ведется, и потребуются четкие предложения по критериям эффективности, процедуре и увязке результатов оценки со стимулами. Критерии должны быть сосредоточены на ведении руководством дел Фонда (включая

исполнение обязанностей председателя Исполнительного совета; проведение консультаций с властями, директорами и заинтересованными сторонами; исполнение бюджета и управление финансами; решение кадровых и других административных и управленческих вопросов) и на качестве и результатах деятельности Фонда. Для того чтобы оценка руководства была эффективной, ее проведение, возможно, необходимо передать комитету Исполнительного совета, который будет опрашивать всех директоров и информировать о результатах оценки Исполнительный совет полного состава. Оценка, возможно, должна быть конфиденциальной, чтобы не подрывать доверие к ДР со стороны государств-членов в целом.

71. Исполнительный совет должен разработать более эффективные процедуры обеспечения **надзора за реализацией** согласованных мер политики и стратегий и сделать на них больший упор, уделив особое внимание принятию коррективных мер, когда в них возникает необходимость. Результаты этой работы должны доводиться до сведения руководства в рамках обзора эффективности его работы.

72. Чтобы эффективно выполнять эти надзорные функции, Исполнительный совет должен будет **сократить свое прямое участие в повседневных операциях**. Хотя Исполнительный совет будет оставаться отчасти исполнительным органом, он должен более выборочно вмешиваться в текущую деятельность, сосредоточив свое внимание на системных вопросах и передавая комитетам — и, возможно, руководству — полномочия принимать решения по вопросам, которые не оказывают сильного влияния на реализацию политики и которые решаются на основе прецедентов и практики. В частности, Исполнительный совет должен пересмотреть условия своего участия в процедуре надзора на основе консультаций в соответствии со Статьей IV, что отнимает значительную часть его времени, но, как представляется в настоящее время, не имеет большой ценности. Следует рассмотреть возможность передачи руководству ответственности за решение определенных вопросов конкретных стран, не имеющих системного значения, таких как утверждение обзоров программ и проведение некоторых консультаций в соответствии со Статьей IV. Для того чтобы Исполнительный совет мог определить приоритеты в своей деятельности, он должен играть более активную роль в составлении собственной повестки дня. Это потребует выполнения более активной и систематической роли председателями комитетов, а также введения определенной отчетности секретаря перед Исполнительным советом.

73. **Структура и порядок работы Исполнительного совета.** Заседания Исполнительного совета должны **проводиться менее часто**. В результате переориентации работы Исполнительного совета он мог бы, вероятно, проводить заседания в течение одной недели каждый месяц, что даст больше времени членам Исполнительного совета для проведения консультаций с властями стран и для сбора справочной информации, необходимой для оказания большего влияния на ход заседаний. Хотя Исполнительный совет должен оставаться постоянно действующим органом, такая организация работы позволила бы некоторым группам стран иметь

директоров, которые не будут постоянно присутствовать в организации, что, возможно, способствовало назначению на пост директоров лиц более высокого уровня.

Вставка 2. Постоянно или не постоянно действующий Исполнительный совет?

В ходе оценки была рассмотрена и отвергнута предложенная некоторыми наблюдателями идея того, что Исполнительный совет не должен быть постоянно действующим органом. Сторонники непостоянного совета указывают на возможность назначения в качестве директоров официальных лиц высокого уровня, которые в силу своего положения скорее смогут обеспечить стратегическое управление, а также будут больше отдалены от повседневных операций и, следовательно, скорее смогут обеспечить эффективный надзор. Они также указывают на потенциальное уменьшение расходов, так как расходы будут переложены на власти соответствующих стран. Группа оценки изучила опыт других межправительственных организаций, имеющих непостоянные советы, и провела интервью с властями нескольких государств-членов. Опыт других организаций показывает, что после нескольких заседаний большинство должностных лиц высокого уровня направляет на заседания вместо себя сотрудников более низкого уровня. Директора, которые постоянно не присутствуют в организации, обычно в меньшей мере способны участвовать в стратегических обсуждениях и осуществлении надзора, так как они располагают меньшей информацией, поскольку их участие в совете является лишь частью их работы. Возможно, еще большее беспокойство вызывает то, что, как указали опрошенные лица, власти некоторых стран могут попытаться восстановить свое присутствие на месте, вмешиваясь в назначения персонала, что, как представляется, наблюдается в других организациях. Наконец, непостоянный совет может быть воспринят как создающий несправедливые преимущества принимающей стране в плане возможностей доступа к руководству и персоналу и взаимодействия с ними.

74. **Отбор и срок службы директоров.** Позиции всех директоров должны быть **выборными**, а пять назначаемых директоров, представляющих пять наиболее крупных акционеров, должны быть заменены. Ликвидация этих пяти позиций может открыть возможность для принятия многими, если не всеми восемью группами стран, состоящих из одной страны, других стран в свои группы. Это уменьшит бремя, связанное с представительством большого числа стран в случае некоторых групп стран, и, таким образом, расширит возможности высказывать мнения и повысит легитимность.

75. Исполнительный совет, в целях обеспечения действенности его членов, должен издать общие **описания должностных обязанностей** директоров, заместителей директоров, старших советников и советников. Директора должны избирать советников и старших советников, возможно, из кратких списков кандидатов, предлагаемых властями стран, которые имеют право на заполнение этих должностей в соответствии с договоренностями внутри групп стран. Директора должны проводить

ежегодную аттестацию сотрудников своих аппаратов, и результаты аттестации должны доводиться до сведения властей стран, которые направили этих сотрудников.

76. **Срок службы директоров должен быть увеличен** с двух до трех лет (в формальном или неформальном порядке). Это обеспечит более глубокое знание директорами вопросов деятельности организации, обеспечит преемственность в работе и повысит действенность Исполнительного совета. Ознакомительные и учебные программы для директоров должны быть усилены, с тем чтобы сократить до минимума период времени, необходимый им, чтобы с полной эффективностью приступить к своей работе.

77. **Комитеты Исполнительного совета. Структура комитетов Исполнительного совета должна быть усилена**, в том числе путем создания комитета по кадровой политике и комитета по аудиту. Во всех комитетах должны председательствовать исполнительные директора, а не руководство, с тем чтобы они могли играть более независимую и активную роль в обеспечении надзора. Должны быть разработаны четкие принципы отбора членов и председателей комитетов с учетом того, что преемственность членов комитетов является важным фактором их действенности. Комитеты должны стремиться выдвигать рекомендации, которые могут оперативно приниматься Исполнительным советом полного состава. Исполнительному совету следует проводить оценку работы комитетов (и их председателей) на ежегодной основе.

78. **Независимые рекомендации.** Крайне важно, чтобы Исполнительный совет получал независимые рекомендации по юридическим вопросам от юрисконсульта Фонда, а по процедурным вопросам — от секретаря Исполнительного совета. С этой целью Исполнительный совет должен играть формальную роль в отборе, оценке работы и освобождении от должности этих должностных лиц. В любом случае Исполнительный совет и его комитеты должны располагать ресурсами для найма внешних независимых экспертов, например, по экономическим, финансовым и юридическим вопросам. В частности, рекомендуется, чтобы в состав Комитета по аудиту Исполнительного совета входили внешние эксперты, обладающие квалификацией, схожей с квалификацией членов существующего Комитета по внешнему аудиту.

79. **Самооценка.** Исполнительный совет должен ввести процедуру регулярной самооценки, в рамках которой он будет запрашивать мнения властей, руководства и персонала. Это должен быть процесс сбора информации в целях выявления сильных и слабых сторон в работе Исполнительного совета в целом, а не вынесения суждений о работе отдельных директоров. Процедура самооценки должна организовываться специализированным внешним консультантом, как это делается в случае советов других международных организаций и корпораций. Результаты процедуры самооценки

будут сохраняться в тайне и доводиться до сведения только членов Исполнительного совета и председателя МВФК/Совета.

80. **Подведение итогов.** Действенность работы Исполнительного совета зависит от качества ПИ его заседаний. Для повышения ясности и прозрачности этих резюме рекомендуется, чтобы в них более четко указывалось, что является формальным решением или мнением Исполнительного совета, а не просто излагались бы мнения групп директоров. В то же время мнения меньшинства должны отражаться более последовательно. Формулировки, используемые для описания степени поддержки определенной позиции директорами должны быть уточнены и опубликованы. Эти изменения обеспечат большую ясность руководящих указаний для персонала и руководства и будут способствовать подотчетности. Наконец, члены Исполнительного совета могли бы поспособствовать подготовке эффективных документов по ПИ путем более целенаправленных выступлений на заседаниях, а также обеспечения распространения «документов в серой обложке», по крайней мере, за 48 часов до проведения заседаний.

81. **Надзор за соблюдением этических норм.** Для укрепления системы надзора за соблюдением этических норм Исполнительный совет должен установить обязательность выполнения кодекса поведения и ввести централизованный механизм для получения анонимных жалоб и выражений обеспокоенности относительно нарушений норм поведения его членами. Должна быть создана система защиты от репрессалий людей, которые таким образом жалуются на неправильное поведение. Члены Комитета по этике должны пройти обучение для ознакомления с их обязанностями и методами проведения эффективного расследования предполагаемых случаев неправильного поведения.

82. **Прозрачность.** Хотя Фондом был достигнут прогресс в обеспечении большей прозрачности, по-прежнему требуется принятие ряда мер для приведения его практики в большее соответствие с передовой практикой международных организаций. Стандартный срок публикации документов Исполнительного совета должен быть установлен в два года, а для его продления в каждом случае должно приниматься отдельное решение. Существующие критерии классификации документов как «строго конфиденциальные» и «секретные» должны быть пересмотрены и опубликованы. Кроме того, должны быть опубликованы критерии снятия с документов грифов «строго конфиденциально» и «секретно». Следует шире использовать Интернет для облегчения доступа к архивным материалам.

С. Руководство

83. **Структура подотчетности.** В настоящей оценке недостатки в подотчетности определяются как основная слабая сторона структуры управления в том что касается

руководства. Для устранения этих недостатков, как было указано выше (пункт 70), рекомендуется установить четкую структуру подотчетности ДР.

84. **Процедура отбора ДР.** Процедура отбора директора-распорядителя должна быть пересмотрена с учетом принципов, изложенных в подготовленном в 2001 году Проекте совместного доклада рабочих групп Банка и Фонда о пересмотре процедур отбора президента и директора-распорядителя. Главными критериями при отборе должны служить квалификация и вероятная эффективность кандидатов, а к участию в отборе кандидатов должны допускаться граждане всех стран.

85. **Процедура отбора и обязанности ЗДР.** Процедура отбора ПЗДР и ЗДР должна быть открытой и основываться на четко определенных критериях. Хотя принцип разнообразия должен служить одним из элементов процесса отбора, данные должности не должны закрепляться за гражданами определенных стран. В комитеты по отбору кандидатов должны входить члены Исполнительного совета и представители ДК, но конечное решение должен принимать ДР, с тем чтобы руководство представляло собой сплоченную команду. Эффективность и подотчетность могут быть дополнительно усилены путем более последовательного распределения между ЗДР обязанностей, связанных с работой по регионам, и различных функциональных обязанностей. ДР должен ввести формальную процедуру оценки работы его заместителей.

86. **Кодекс поведения и «период незанятия должностей».** Кодекс поведения персонала должен быть пересмотрен и его положения должны четко распространяться на ДР, а также в нем должны быть указаны механизмы его применения независимым и заслуживающим доверия образом. Должен быть установлен четкий «период незанятия должностей» для ДР и ЗДР после их ухода с работы в МВФ, в течение которого они не могут занимать должности в частном секторе, связанные с деятельностью Фонда.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ МВФ: КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ СИСТЕМ И ПРАКТИКИ

В настоящем приложении приводится описание структуры управления МВФ. Формальная структура и практика управления организации изложены в ее Статьях соглашения, Регламенте и Правилах и положениях³⁰. В приложении также делаются ссылки на неформальные органы, которые не указываются в Статьях соглашения, но которые тем не менее играют важную роль в управлении Фондом.

Совет управляющих. Совет управляющих является высшим руководящим органом Фонда и состоит из одного управляющего и одного заместителя управляющего от каждого из 185 государств-членов Фонда. Управляющие, которыми обычно являются назначаемые их правительствами министры финансов или председатели центральных банков, проводят свои заседания ежегодно и избирают из своих рядов председателя. Совет управляющих передал большинство своих полномочий Исполнительному совету³¹. Однако такая передача полномочий не означает, что управляющие сложили с себя общую ответственность за управление организацией.

Международный валютно-финансовый комитет. МВФК состоит из 24 управляющих; его структура повторяет структуру групп стран в Исполнительном совете. МВФК, как и Временный комитет, который он заменил в 1999 году, должен представлять Совету управляющих рекомендации по вопросам, касающимся управления международной валютно-финансовой системой³². МВФК проводит свои заседания два раза в год, и по окончании заседаний он выпускает коммюнике. Официального голосования в МВФК не проводится, так как Комитет является лишь консультативным органом и работает на основе консенсуса. **Комитет по развитию** был учрежден решением Совета управляющих для представления рекомендаций управляющим как Всемирного банка, так и МВФ по важным вопросам развития и

³⁰ См., в частности, Статью XII. Более подробное описание структуры управления Фондом приводится в работе Mountford (2008a). В работе Mountford (2008b) обсуждается развитие структуры управления Фондом со временем. Аннотации этих и других справочных материалов, подготовленных для настоящей оценки, приводятся в приложении 2; материалы размещены на веб-сайте НОО www.ieo-imf.org.

³¹ Управляющие сохранили за собой полномочия утверждать увеличение квот, распределение специальных прав заимствования (СДР), прием новых государств-членов, принудительное исключение государств-членов и внесение поправок в Статьи соглашения и Регламент. Обычно они голосуют по почте. Совет управляющих также избирает или назначает исполнительных директоров и является высшим арбитром в вопросах толкования Статей соглашения.

³² Временный комитет/МВФК создавался как временный орган, который, в конечном итоге, должен быть заменен Советом — директивным министерским органом.

необходимым финансовым ресурсам для содействия экономическому развитию развивающихся стран³³. Однако на практике управляющие и Исполнительный совет, руководство и персонал МВФ рассматривают Комитет по развитию в основном как орган, занимающийся работой Банка.

Исполнительный совет. Исполнительный совет отвечает за «ведение дел Фонда» в соответствии с полномочиями, переданными ему Советом управляющих³⁴. Он состоит из 24 директоров, 5 из которых назначаются государствами-членами МВФ с наибольшим размером квот, а 19 избираются другими государствами-членами, организованными в группы стран³⁵. Срок службы назначаемых директоров устанавливается их правительствами, в то время как срок службы избираемых директоров составляет два года и может продлеваться. Помимо директоров, Исполнительный совет имеет персонал, насчитывающий более 240 человек и состоящий из заместителей директоров, старших советников, советников и административных сотрудников, многие из которых неформально представляют свои страны. Исполнительный совет «функционирует на постоянной основе», что на практике означает, что он заседает приблизительно три раза в неделю. В его обязанности входит определение стратегии и наблюдение за ее реализацией, осуществление двустороннего надзора (т.е. ведение консультаций в соответствии со Статьей IV), а также надзора за международной валютной системой в целом, утверждение использования ресурсов Фонда государствами-членами, назначение ДР, обеспечение институционального надзора и определение административной политики.

Права голоса в Исполнительном совете определяются квотами государств-членов, которые находятся в диапазоне от почти 17 процентов в случае Соединенных Штатов до менее чем 1,5 процента коллективной квоты 23 стран Африки (главным образом франкоговорящих)³⁶. Председатель Исполнительного совета должен направлять обсуждения таким образом, чтобы обеспечивался возможно более широкий консенсус, и официальное голосование проводится редко. В конце заседания председатель устанавливает «общую направленность заседания», и готовится «подведение итогов»,

³³ IMF (1974).

³⁴ Статьи соглашения, Статья XII, Раздел 3.

³⁵ Соединенные Штаты, Япония, Германия, Франция и Соединенное Королевство назначают собственных исполнительных директоров. Китай, Россия и Саудовская Аравия приняли решение избирать директоров, которые представляют только их страны.

³⁶ С учетом существующего распределения прав голоса одна пятая государств-членов может сформировать большинство голосов, что достаточно для принятия многих важных решений, в том числе по вопросам кредитования. Для принятия некоторых решений, в том числе о важных изменениях в организации, требуется квалифицированное большинство в 70 или 85 процентов голосов.

в котором отражается мнение (взвешенного по квотам) большинства, а также мнения меньшинства.

Страны свободно выбирают группы, в которые они входят, с учетом региональных и других соображений (и по согласованию с другими членами групп). Каждая группа стран свободно решает, каким образом и от какой страны избирается ее директор, а также порядок ротации других постов. Как правило, этот порядок отражает относительную квоту каждого государства-члена, входящего в группу, и практические решения широко различаются. Странам не разрешается делить свои голоса: директора должны подавать голоса своих стран единым пакетом. Таким образом, решая, какую позицию занять, директора, представляющие несколько стран, должны учитывать интересы всех стран, которых они представляют. В каждой группе стран также установлен свой порядок консультаций директоров с властями стран.

Руководство. Хотя в Статьях соглашения непосредственно упоминается только директор-распорядитель, в настоящей оценке мы понимаем под «руководством» директора-распорядителя (ДР), первого заместителя директора-распорядителя (ПЗДР) и двух заместителей директора-распорядителя (ЗДР), а также их сотрудников. Согласно Статьям соглашения, ДР является одновременно председателем Исполнительного совета без права голоса и главой рабочего штата сотрудников Фонда. Ему поручается ведение «обычных дел Фонда» под «общим контролем» Исполнительного совета³⁷. Подобно персоналу, но в отличие от исполнительных директоров, ДР «всецело находится в распоряжении Фонда и не подчиняется никаким иным инстанциям»³⁸. В соответствии с неформальной договоренностью, достигнутой при создании Фонда, ДР всегда является гражданином европейской страны, а ПЗДР – гражданином США со времени образования этого поста. Руководство отвечает за подготовку документов по вопросам политики и операционных документов, распространяемых среди членов Исполнительного совета, управление технической помощью, назначение и увольнение сотрудников и руководство организацией. (**Штат сотрудников** МВФ насчитывает приблизительно 2600 человек и известен своей иерархической структурой, высокой дисциплиной и общей сплоченностью. В основные обязанности персонала входит подготовка документов по вопросам политики, ведение подготовительной работы для двустороннего и многостороннего надзора, ведение переговоров «ад референдум» по договоренностям с Фондом и оказание технической помощи государствам-членам.)

Неформальные группы стран, хотя они выходят за рамки настоящей оценки, играют важную роль в управлении Фондом. Ряд неформальных **групп стран**, включая

³⁷ Статьи соглашения, Статья XII, Раздел 4.

³⁸ Статьи соглашения, Статья XII, Раздел 4(с).

Группу 7, Группу 20 и Группу 24, проводит регулярные встречи, в ходе которых они согласовывают позиции и издают коммюнике. Они часто доводят определенные вопросы до рассмотрения Исполнительного совета и/или МВФК.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2
АННОТАЦИИ РАБОЧИХ ДОКУМЕНТОВ, ПОДГОТОВЛЕННЫХ ДЛЯ ОЦЕНКИ НОО
СТРУКТУРЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МВФ

Структура и практика управления МВФ

Chelsky, Jeff, “Summarizing the Views of the IMF Executive Board” (Джеф Челски «Составление резюме мнений Исполнительного совета МВФ») (BP/08/05)

В данной записке описывается и оценивается процесс составления резюме мнений Исполнительного совета. Составление точных резюме мнений Исполнительного совета является ключевым элементом надежного управления МВФ. Для того чтобы эти резюме служили действенными и легитимными указаниями для учреждения, они должны быть четкими и отражать достаточно широкий диапазон мнений государств-членов. На основе анализа выборки документов о подведении итогов в работе оценивается то, насколько надлежащей является существующая практика с точки зрения обеспечения преемственности, ясности и подотчетности обсуждений в Исполнительном совете. В ней делается вывод о том, что, хотя процесс в целом, как представляется, работает эффективно, мнения меньшинства не отражаются последовательно, а консенсусные мнения и решения четко не отделяются от мнений и решений групп директоров.

Chelsky, Jeff, “The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance” (Джеф Челски «Роль и эволюция постоянных комитетов Исполнительного совета в структуре корпоративного управления МВФ») (BP/08/04)

Были предприняты многочисленные попытки повысить эффективность постоянных комитетов Исполнительного совета, однако сохраняется существенное неудовлетворение их работой, в частности среди членов самого Исполнительного совета. На основе интервью, данных обследований, предыдущих обзоров структуры комитетов Исполнительного совета Фонда, принципов надлежащего корпоративного управления и опыта других многосторонних учреждений в документе делается вывод о том, что комитеты Исполнительного совета обладают нереализованным потенциалом для улучшения внутренней структуры управления Фондом. В документе анализируются факторы, сказывающиеся на эффективности комитетов Исполнительного совета и представлены рекомендации для ее повышения. Они включают в себя меры, касающиеся поощрения директоров к более заинтересованному отношению к работе комитетов Исполнительного совета, изменения общей структуры комитетов и улучшения практики работы комитетов.

Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, “Financial Oversight of the International Monetary Fund” (Скотт Кларк и Джеф Челски «Финансовый надзор за Международным Валютным Фондом») (BP/08/06)

В данном документе оценивается структура подотчетности МВФ за осуществление финансового аудита и контроля и управления риском. В нем описывается эволюция системы финансового аудита Фонда, уделяя особое внимание Комитету внешнего аудита. В нем также сопоставляется структура Фонда со структурой других международных организаций. В документе делается вывод о том, что существующая структура финансового надзора не является устойчивой, так как собственники учреждения не представлены в процессе аудита. В нем рекомендуются способы укрепления существующей структуры для повышения подотчетности и обеспечения более эффективного надзора со стороны акционеров Фонда, в том числе путем усиления роли и потенциала Исполнительного совета в осуществлении надзора за финансовым аудитом и контролем.

Mountford, Alexander, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund” (Александр Маунтфорд «Формальная структура управления Международным Валютным Фондом») (BP/08/01)

В данном документе приводится описание существующей структуры и практики управления Фондом, в том числе его основных директивных органов, определенных в Статьях соглашения Фонда. В нем рассматриваются структура, членство, полномочия и деятельность Совета управляющих и его консультативных комитетов, а также размер, структура и основные характеристики Исполнительного совета. Кроме того, в нем описываются роли и функции директора-распорядителя и персонала.

Mountford, Alexander, “The Historical Development of IMF Governance” (Александр Маунтфорд «Развитие структуры управления МВФ со временем») (BP/08/02)

В данном документе прослеживается эволюция основных директивных и связанных с ними органов Фонда, таких как Международный валютно-финансовый комитет. Он начинается с описания основания МВФ, и особое внимание в нем уделяется важным этапам развития Фонда, когда его структура управления менялась ввиду изменений в глобальной экономике.

Shakow, Alexander, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance” (Александр Шакоу «Роль Международного валютно-финансового комитета в структуре управления МВФ») (BP/08/03)

В данном документе рассматривается история и оценивается работа Международного валютно-финансового комитета (МВФК). В нем делается вывод о том, что заседания МВФК выполняют важные функции управления, главным образом в силу того, что на них принимаются основополагающие решения, но роль комитета ограничивается из-за

недостатков в его структуре и практике работы. Коммюнике МВФК представляют собой нечто среднее между директивами и рекомендациями, что снижает подотчетность. Коммюнике Комитета часто содержат неясные указания относительно приоритетов и стратегии Фонда. Кроме того, Комитет мало что сделал для устранения узких мест в работе и не выступал со стратегическими инициативами, которые чаще исходят от неформальных групп за рамками МВФК. В документе указываются меры, которые могли бы быть приняты для повышения эффективности Комитета в этих областях.

Установление контрольных показателей и проведение сопоставлений

Dalberg Global Development Advisors, “Lessons from Private Sector Governance Practices” (Консультативная фирма по глобальному развитию Dalberg «Уроки управления в частном секторе») (BP/08/07)

На основе широкого анализа кодексов надлежащего корпоративного управления разных стран мира в данном исследовании определяются 14 принципов и норм практики, применимых в случае МВФ, принимая во внимание различия между Фондом и частными корпорациями и государственными предприятиями. В документе описывается каждый принцип, приводится его обоснование, даются примеры применения и указываются вопросы, которые встают в связи с каждым принципом в отношении структуры управления МВФ. В документе также описываются процедуры и индикаторы оценки систем управления в частном секторе и те из них, которые могут быть применимы для оценки структуры управления МВФ.

Martinez-Diaz, Leonardo, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance” (Леонардо Мартинез-Диаз «Исполнительные советы в международных организациях: уроки для укрепления структуры управления МВФ») (BP/08/08)

В данном документе сравниваются и противопоставляются Исполнительный совет МВФ и советы одиннадцати других межправительственных организаций. В нем определяются четыре ключевых роли, которые, как ожидается, должны играть исполнительные советы этих организаций — роль политического противовеса, роль органа контроля за работой, роль демократического форума и роль стратегического мозгового центра, — и оценивается то, насколько хорошо они оснащены инструментами для выполнения этих ролей. В результате проделанной работы были определены три «модели» управления, каждая из которых имеет свои сравнительные преимущества. В документе делается вывод о том, что двойной кризис эффективности и легитимности, который в настоящее время переживает МВФ, связан с применением Фондом конкретной модели управления. В документе предлагаются способы укрепления потенциала Исполнительного совета по выполнению других ключевых ролей.

Структура управления Фондом в действии

Bossone, Biagio, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance” (Бьяджио Боссоне «Надзор, осуществляемый МВФ: исследование на конкретном примере структуры управления МВФ») (BP/08/10)

В данном исследовании изучается роль руководящих органов Фонда в осуществлении надзора и адаптации структур надзора со временем. В нем изучаются не только формальные структуры управления, но и та ключевая роль, которую играют неформальные группы в надзоре, осуществляемом Фондом. В документе делается вывод о том, что, хотя существующая модель управления МВФ способствовала формированию консенсуса в отношении адаптации политики надзора к изменениям в мировой экономике, она привела к ослаблению роли МВФ в обеспечении эффективного надзора. Боссоне указывает на конкретные аспекты структуры управления Фондом, с которыми могут быть связаны эти недостатки.

Bossone, Biagio, “Integrating Macroeconomic and Financial-Sector Analyses within IMF Surveillance” (Бьяджио Боссоне «Интеграция макроэкономического анализа и анализа финансового сектора в осуществляемый МВФ надзор») (BP/08/11)

В данном исследовании анализируется то, как Фонд провел интеграцию вопросов финансового сектора в традиционный надзор за макроэкономикой государств-членов, уделяя особое внимание тому, сколь эффективными в этом процессе были руководящие органы МВФ. Эта интеграция стала необходимой после того, как кризисы 1990-х годов в странах с формирующимся рынком показали важность взаимосвязей между макроэкономикой и финансовым сектором. В документе делается вывод о том, что Исполнительный совет выступал в роли органа, реализующего стратегию и ставящего задачи, но он не был автором стратегической инициативы, которая формировалась вне Фонда и, главным образом, исходила от неформальных групп стран. Эффективность Исполнительного совета в этом процессе ограничивалась его недостаточной компетентностью в вопросах финансового сектора.

Bossone, Biagio, “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance” (Разработка среднесрочной стратегии МВФ: исследование на конкретном примере структуры управления МВФ) (BP/08/09)

В данном исследовании анализируется процесс, в рамках которого формировалась Среднесрочная стратегия МВФ (ССС), и особое внимание уделяется тому, сколь эффективны были механизмы управления Фондом в этот ключевой период разработки стратегии. СССР, опубликованная в сентябре 2005 года, служит основой для более эффективного реагирования Фонда на нужды его государств-членов. Исследование показывает, что процесс формирования СССР был сложным, имел внутренние движущие силы и вначале был трудным из-за проблем управленческого характера. В

конечном итоге, эти трудности были преодолены благодаря решительному вмешательству директора-распорядителя. Признавая сильные стороны этого процесса, исследование содержит вывод о том, что более эффективно организованный и открытый процесс, объединяющий все заинтересованные стороны, который с самого начала направлялся бы директором-распорядителем и в котором более активную и опережающую роль играл бы Исполнительный совет, обеспечил бы более широкий и глубокий пересмотр стратегических вопросов деятельности Фонда, что позволило бы государствам-членам обсудить более широкие варианты действий.

Campbell, Katrina, “Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF” (Катрина Кемпбелл «Урегулирование конфликтов интересов и другие этические вопросы в МВФ») (BP/08/12)

В данном исследовании оцениваются структура, политика и практика, применяемые на уровне Исполнительного совета и руководства для предотвращения и урегулирования случаев ненадлежащего поведения и конфликта интересов. В документе проводится сопоставление практики и политики МВФ с практикой и политикой других международных организаций, а также передовой практикой в отрасли. В нем делается вывод о том, что система управления Фондом не позволяет достаточно эффективно выявлять существующие и потенциальные конфликты интересов и этические проблемы в случае исполнительных директоров и директора-распорядителя. В частности, не существует системы защиты от репрессалий людей, которые жалуются на неправильное поведение, кодексы поведения недостаточно ясны, а процедуры расследования и урегулирования случаев ненадлежащего поведения исполнительного директора или директора-распорядителя недостаточно четко определены. Комитет по этике Исполнительного совета, как представляется, не является активно действующим.

Cortes, Mariano, “The Governance of IMF Technical Assistance” (Маруано Кортес «Управление технической помощью МВФ») (BP/08/13)

В данном документе изучается эффективность структуры управления Фондом в обеспечении стратегического управления технической помощью (ТП), оказываемой Фондом. В нем рассматриваются изменения, которые претерпела за последние два десятилетия корпоративная практика управления ТП, оказываемой Фондом. В документе делается вывод о том, что, хотя Исполнительным советом была принята более действенная практика в отношении прозрачности и подотчетности, его стратегический надзор за ТП не был эффективным. В частности, существует большой разрыв во времени между систематическим анализом деятельности и политики в области ТП, а представление отчетности и проведение оценок на уровне проектов и стран, в лучшем случае, является недостаточным. Процедура разработки критериев распределения ресурсов ТП служит примером трудностей в точном разделении сфер ведения руководства МВФ и Исполнительного совета.

Peretz, David, "The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF" (Дэвид Перец «Процесс отбора и назначения директора-распорядителя и первого заместителя директора-распорядителя») (BP/07/01)

В данном документе рассматривается формальный и неформальный процесс отбора и назначения директора-распорядителя и первого заместителя директора-распорядителя. В нем изучается историческая эволюция процесса и проводится его сопоставление с процессом в других международных организациях и частном секторе. В исследовании делается вывод о том, что этот процесс является недостаточно прозрачным, поощряет «заключение сделок» между главными акционерами, и из него исключаются высококвалифицированные кандидаты на основании их гражданства. Перец рассматривает предложения по улучшению этого процесса в МВФ, в частности предложения, выдвинутые рабочими группами советов Фонда и Банка, которые подготовили проект совместного доклада в 2001 году, и указывает на новые подходы, которые могут позволить улучшить этот процесс в будущем.

Stone, Randall W., "IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, Summary" (Рендалл Стоун «Структура управления МВФ и финансовые кризисы системного значения») (BP/08/14)

В данном документе изучается эффективность структуры управления Фондом в периоды системного кризиса. Кризисы в системно важных странах приводят к возникновению острых проблем в структуре управления ввиду вовлеченных интересов, объема ресурсов, которые должны быть мобилизованы, и необходимости быстрого принятия решений. В документе рассматриваются шесть случаев кризисов в системно важных странах и показывается, сколь большое значение в эти периоды приобретают неформальные процедуры принятия решений. Однако, поскольку участие большинства акционеров в принятии решений является конфиденциальным, эффективный механизм ретроспективной подотчетности отсутствует.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

РЕЗЮМЕ МНЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

НОО провела опрос мнений выборки из 32 организаций гражданского общества (ОГО) в различных странах мира по разным аспектам внутренней структуры управления МВФ³⁹. Ответы были получены от девяти организаций и отдельных лиц. Для обеспечения искренности ответов личность респондентов сохраняется в тайне.

Респонденты в целом сходятся во мнениях о том, что существующий механизм связей между МВФ (включая Исполнительный совет) и ОГО не является надлежащим и не проводится достаточных формальных консультаций⁴⁰. Ряд респондентов призвали к принятию формальной процедуры консультаций между внешними заинтересованными сторонами и МВФ до утверждения мер политики. Общей была жалоба на недостаточную прозрачность работы Исполнительного совета, что затрудняет наблюдение со стороны ОГО за тем, учитываются ли их мнения в ходе обсуждений в Исполнительном совете. Многие призывали к выпуску стенографических отчетов о заседаниях Исполнительного совета по прошествии меньшего времени⁴¹, а также к выпуску протоколов заседаний. Ряд ОГО рассматривают подход МВФ к отношениям с ОГО как односторонний и временами «снисходительный», а не как отношения партнерства. Процесс аккредитации и участия Департамента внешних связей МВФ был также назван проблематичным, а некоторые ОГО отметили, что их запросы иногда воспринимаются с подозрением.

Многие респонденты выразили мнение, что структура управления МВФ не является надлежащей для обеспечения подотчетности организации перед заинтересованными сторонами за принимаемые ею решения. Они считают, что процесс отбора директора-распорядителя является в корне неверным, и призвали к более открытому процессу, учитывающему заслуги кандидатов. Они также призвали установить процесс, который позволял бы Исполнительному совету и государствам-членам призывать руководство к ответственности за деятельность Фонда. Некоторые представители высказали

³⁹ Вопросник, разосланный ОГО, приводится в справочных материалах к настоящей оценке и помещен на веб-сайте НОО www.ieo-imf.org.

⁴⁰ Это согласуется с выводами обследования НОО властей государств-членов, которое показало, что две трети респондентов «редко встречаются или никогда не встречаются» с представителями гражданского общества. Члены Исполнительного совета Фонда являются несколько более открытыми, и 18 процентов указали, что они «регулярно» встречаются или консультируются с представителями гражданского общества, а 43 процента сообщили, что они это делают «на нерегулярной основе». Респонденты обследования руководящих сотрудников МВФ сообщили, что они аналогичным образом участвуют в этой работе.

⁴¹ В настоящее время стенографические отчеты заседаний Исполнительного совета публикуются по прошествии 10 лет.

мнение о том, что директор-распорядитель не должен являться председателем Исполнительного совета.

Несколько ОГО заявили, что Совет управляющих должен оценивать работу Исполнительного совета, действуя напрямую или через МВФК и исходя из объективных критериев. Некоторые ОГО считают, что Исполнительный совет должен включать больше лиц более высокого уровня, а двойная роль исполнительных директоров как официальных лиц Фонда и представителей их правительств подрывает подотчетность. Многие утверждали, что система взвешенного голосования и формирования групп стран является анахронизмом и должна быть заменена системой принятия решений двойным большинством голосов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4
ПРОЗРАЧНОСТЬ: ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ
РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ И ПОЛЬЗОВАНИЯ АРХИВОМ

Необходимым условием подотчетности перед обществом является прозрачность информации, и в этой области Фонд достиг значительного прогресса за последнее десятилетие, и многие доклады персонала для консультаций в соответствии со Статьей IV, документы по вопросам политики и резюме заседаний Исполнительного совета теперь публикуются на веб-сайте Фонда. В рамках перехода к большей прозрачности Фонд в 1996 году начал предоставлять общественности доступ к своим архивам. Доступ постепенно либерализуется. В настоящее время общественности по запросу доступны документы Исполнительного совета давностью свыше пяти лет, стенографические отчеты о заседаниях Исполнительного совета давностью свыше 10 лет и другие материалы организации давностью свыше 20 лет. С конфиденциальных документов по истечении указанной давности автоматически снимается гриф секретности. Снятие грифа секретности с относительно небольшого числа документов, классифицированных как *строго конфиденциальные* или *секретные*, требует согласования с руководством.

Мнения относительно дальнейшей либерализации политики раскрытия информации Фондом разделились. Почти половина (48 процентов) членов Исполнительного совета и 44 процента властей стран, опрошенных в ходе обследования, считают текущий уровень доступа общественности к документам Фонда «надлежащим». В то же время значительное меньшинство опрошенных выступает за переход к большему раскрытию информации. Из числа опрошенных 40 процентов властей стран и членов Исполнительного совета указали, что следует расширить диапазон документов, предоставляемых общественности, и аналогичная доля опрошенных высказалась за сокращение периода времени до предоставления доступа к документам. Свыше 40 процентов персонала также считает, что период времени до предоставления доступа к документам является чрезмерным.

В любом случае, многое может быть сделано для облегчения доступа общественности к имеющимся материалам в рамках существующих правил. Например, страница архива внешнего веб-сайта Фонда может быть сделана более легкой для пользования и могут приниматься запросы на предоставление материалов на других языках, кроме английского. Веб-сайт удовлетворяет потребностям «исследователей» (в большей степени, чем широкой общественности) и требует, чтобы лица, желающие получить доступ к архиву, прошли «справочное интервью». Хотя целью этого интервью является более полное удовлетворение запросов, используемые формулировки могут отпугивать некоторых представителей общественности.

Если запросы на документы являются сравнительно простыми, архивариусы МВФ отправляют электронные файлы общедоступных документов. Однако общедоступные

архивные материалы не размещаются в обычном порядке на веб-сайте Фонда ввиду предполагаемого конфликта между политикой Фонда в отношении публикации материалов и его политикой в отношении пользования архивом⁴². Данный подход ведет к ограничению доступа к общедоступным документам Фонда, особенно для тех, кто находится вне Вашингтона, округ Колумбия. Исполнительному совету следует обеспечить большую согласованность своей политики в этих двух областях, а также привести свою политику в отношении пользования архивом в соответствие с существующими технологиями для реализации как духа, так и буквы политики Фонда в отношении раскрытия информации.

⁴² Согласно Юридическому департаменту Фонда, при разработке политики в одной области не учитывалась политика в другой области. Поскольку размещение материалов на веб-сайте Фонда рассматривается как их «публикация», приоритет имеет политика в отношении публикаций, даже если соответствующие документы являются общедоступными. Поскольку при публикации документов требуются дополнительные согласования, архивные материалы, являющиеся общедоступными, не могут в обычном порядке помещаться на веб-сайте Фонда.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА: ОТБОР И ОЦЕНКА РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ДИРЕКТОРОВ, ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ДИРЕКТОРОВ И СОВЕТНИКОВ

Эффективность работы членов Исполнительного совета — исполнительных директоров, заместителей директоров и их советников — во многом зависит от квалификации и опыта лиц, отбираемых на эти должности. Помимо того что указано в Статьях соглашения и Регламенте Фонда, в настоящее время не существует стандартных описаний должностных обязанностей исполнительных директоров или заместителей директоров. В 2003 году Комитетом по административным вопросам Исполнительного совета (КАВ) была предпринята попытка определить минимальные основные обязанности и требования к квалификации профессионального персонала аппаратов исполнительных директоров, с тем чтобы «помочь властям в определении кандидатов, полностью соответствующих требованиям»⁴³. Однако договоренность среди исполнительных директоров не была достигнута, даже в отношении добровольных руководящих принципов. В результате этого должностные критерии и процедура отбора по-прежнему полностью определяются внутри каждой группы стран по усмотрению властей отдельных государств-членов.

Учитывая важность того, чтобы Исполнительный совет располагал надлежащим квалифицированным и опытным персоналом, группа оценки НОО попыталась найти примеры оптимальной практики отбора членов Исполнительного совета. Это включает в себя четкое определение квалификации, прозрачную процедуру, способствующую отбору наиболее квалифицированных кандидатов, и прозрачный процесс оценки работы. Политика и практика широко различаются между группами стран. Некоторые группы стран не имеют четких правил отбора персонала, в то время как другие, такие как группа стран Северной Европы и Балтии, разрабатывают подробные описания обязанностей для каждой должности в аппарате исполнительного директора. В них четко изложены обязанности и квалификация сотрудников (например, опыт в области макроэкономики и политэкономии, знание языков, знание политики и процедур МВФ).

Что касается надлежащей практики отбора директоров и других должностных лиц, то хорошим примером служат руководящие принципы, принятые в 2003 году группой англоговорящих стран Африки. Они детально изложены в публикации, подготовленной аппаратом директора⁴⁴. Этой группой стран принята система ротации, при которой каждая страна по очереди выдвигает кандидатов на пост заместителя директора. Каждый заместитель директора, немедленно по завершении срока службы в

⁴³ “Capacity Building Measures for the Offices of Executive Directors”, EB/CAM/03/5, June 26, 2003.

⁴⁴ Africa Group I Constituency, International Monetary Fund and World Bank, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank,” September 2003.

качестве заместителя директора, назначается на один срок в качестве директора. На рассмотрение комиссии, состоящей из шести управляющих от группы стран, представляется три кандидата. Если ни один из них не считается приемлемым, стране, выдвигающей кандидатов, предоставляется «вторая и последняя возможность» представить трех кандидатов. Если ни один из них не считается приемлемым, страна теряет свою очередь и передает ее следующей по списку стране. Успешно прошедшие отбор кандидаты рекомендуются на рассмотрение всей группы стран.

Что касается оценки работы, то хороший пример продемонстрировала группа стран, возглавляемая в настоящее время директором от Австралии. Эта группа стран использует неформальную систему оценки работы всего профессионального персонала. Система учитывает должностной уровень сотрудников и основывается на форме ежегодной оценки работы персонала МВФ. Подготовленная директором оценка может доводиться до сведения властей страны, гражданином которой является соответствующий сотрудник. Директор также согласился на оценку эффективности собственной работы на основе отзывов его сотрудников.

Литература

- Africa Group I Constituency, 2003, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank.” (Washington: International Monetary Fund and the World Bank Group).
- Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement Des Entreprises De France (MEDEF)*, 1999, “Recommendations of the Committee on Corporate Governance chaired by Mr. Marc Vienót” (Vienót Report), July (France, Association Francaise Des Entreprises Privees (AFEP) and Mouvement Des Entreprises De France (MEDEF)).
- Bank for International Settlements, 2004, “Review of the Governance of the Bank for International Settlements,” (Basel: Bank for International Settlements).
- Birla, Shri Kumar Mangalam, 2000, “Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance” (Mumbai: Securities and Exchange Board of India).
- Blagescu, Monica, Lucy de Las Casas, and Robert Lloyd, 2005, “Pathways to Accountability: the GAP Framework,” (London: One World Trust).
- BoardSource, 2004, *Non-Profit Governance Index 2004* (Washington: BoardSource).
- Boorman, Jack, 2007, “IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform”, Chapter 1, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin I. Bradford and Johannes Linn, eds. (Washington: Brookings Institution Press).
- Bossone, Biagio, 2008a “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/09) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/010) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008c, “Integrating Macroeconomic and Financial Sector Analyses within IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/11) (Washington: International Monetary Fund).
- Bretton Woods Project, 2006, “European CSO open statement on governance reform of the IMF,” July 17. Available via the Internet at <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539161>
- Buira, Ariel, 2005, *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank* (London: Anthem Press).

- Camdessus, Michel, 2005, "International Financial Institutions: Dealing with New Global Challenges" (Washington: Per Jacobsson Foundation).
- Campbell, Katrina, 2008, "*Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF*," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/12) (Washington: International Monetary Fund).
- Carter, Colin, and J. William Lorsch, 2003, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press).
- Chelsky, Jeff, 2008a, "Summarizing the Views of the IMF Executive Board," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/05) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, "The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/04) (Washington: International Monetary Fund).
- Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, 2008, "Financial Oversight of the International Monetary Fund," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/06) (Washington: International Monetary Fund).
- The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, "Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).
- Cortes, Mariano, 2008, "The Governance of IMF Technical Assistance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/13) (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, Carlo, 2005, "Efficiency and Legitimacy: Trade-offs in IMF Governance," IMF Working Paper WP/05/107, June (Washington: International Monetary Fund).
- Dalberg Global Development Advisors, 2008, "Lessons from Private Sector Governance Practices," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/07) (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, Jose, et al., 1999, *An Independent and Accountable IMF* (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).
- Financial Reporting Council, 2006, "Combined Code on Corporate Governance (UK)" (London: Financial Reporting Council).
- Forbes, 2007, "The Global 2000." Available via the Internet at <http://www.forbes.com/lists>.

- Garratt, Bob, 2003, *The fish rots from the head: The crisis in our boardrooms – Developing the crucial skills of a competent director* (London: Profile Books).
- Government Commission German Corporate Governance Code, 2003, “German Corporate Governance Code”. Available via the Internet at http://www.ecgi.org/codes/documents/code_200305_en.pdf.
- Grant, Ruth W., and Robert O. Keohane, 2005, “Accountability and Abuses of Power in World Politics,” *American Political Science Review*, Vol.99, No.1, (February). (Washington).
- Higgs, Derek, 2003, “Higgs Report on Non-executive directors: Summary Recommendations”, January. Available via the Internet at <http://www.berr.gov.uk/files/file23012.pdf>.
- Horsefield, J. Keith, 1969, *The International Monetary Fund 1945–1965*, Vol. I (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 1944, “Articles of Agreement of the International Monetary Fund” (revised 1969, 1978, 1992).
- _____, 1974, *Governors Resolution 29-9*, October 2 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006, “By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund”, Sixtieth Issue, May (Washington: International Monetary Fund).
- Japanese Corporate Governance Committee, 2001, “Revised Corporate Governance Principles,” (Tokyo: Japan Corporate Governance Committee and Japanese Corporate Governance Forum).
- King Committee on Corporate Governance, 2002, (Executive Summary of the King Report 2002 “King II Report”) (Parktown, South Africa: Institute of Directors).
- King, Mervyn, 2006, “Reform of the International Monetary Fund” (New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Kenen, Peter B., 2007, “Reform of the International Monetary Fund”, Council on Foreign Relations, CSR Special Report No. 29 (New York: Council on Foreign Relations).
- Martinez-Diaz, Leonardo, 2008, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/08), (Washington: International Monetary Fund).
- McCormick, David, 2008, “IMF Reform: Meeting the Challenges of Today’s Global Economy”, Remarks by the U.S. Treasury Under Secretary for International Affairs at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, February 25 (Washington: Institute for International Economics).

- Mountford, Alexander, 2008a, "The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/01) (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2008b, "The Historical Development of IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/02) (Washington: International Monetary Fund).
- New Rules for Global Finance, 2007, "High-Level Panel on IMF Accountability: Key Findings & Recommendations" (Washington: New Rules for Global Finance).
- One World Trust, 2006. *2006 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- _____, 2007a, "Addressing the International Monetary Fund's need to improve accountability in the short-term" (London: One World Trust).
- _____, 2007b, *2007 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2004, "OECD Principles of Corporate Governance" (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Peretz, David, 2007, "The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/07/01a) (Washington: International Monetary Fund).
- Portugal, Murilo, 2005, "Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making" (Manila: G-24 Technical Group Meeting).
- Shakow, Alexander, 2008, "The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/03) (Washington: International Monetary Fund).
- South Centre, 2007, "Reform of World Bank Governance Structures", Analytical Note, SC/GGDP/AN/GEG/4 (Geneva: South Centre).
- Spencer Stuart, 2006a. *Board Index, 2006: The Changing Profile of Directors*.
- _____, 2006b. *UK Board Index, 2006*.
- _____, 2006c. *Board Index: Italia 2006*.
- Stone, Randall W., 2008, "IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, (Summary)," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/014) (Washington: International Monetary Fund).

Sutherland, Peter, et al., 2004, "The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium", Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (Geneva: World Trade Organization).

The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, "Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).

Truman, Edwin M., 2006, *A Strategy for IMF Reform* (Washington: Institute for International Economics).

United Nations, 2006, "Comprehensive Review of Governance and Oversight," (New York: United Nations).

Van Houtven, L. 2002. *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and accountability*. IMF Pamphlet Series No. 35. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press).