



Семьдесят третья сессия

Пункты 137 и 145 предварительной повестки дня**

Бюджет по программам на двухгодичный период
2018–2019 годов

Пенсионная система Организации Объединенных
Наций

**Всеобъемлющая проверка структуры управления
и связанных с ним процессов в Правлении
Объединенного пенсионного фонда персонала
Организации Объединенных Наций**

Доклад Управления служб внутреннего надзора

Резюме

Во исполнение резолюции [72/262](#) А Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело всеобъемлющую проверку структуры управления и связанных с ним процессов в Правлении Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.

Результаты проверки показали, что Правлению необходимо укрепить свои механизмы управления в таких важных областях, как: а) обеспечение справедливой и равноправной представленности организаций-членов в составе Правления; б) наделение его Постоянного комитета полномочиями обеспечивать более эффективный надзор за деятельностью Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций; с) разделение функций Секретаря и Главного административного сотрудника в целях обеспечения независимости Правления от руководства Фонда; d) внедрение принципов эффективной организации работы в целях поощрения культуры подотчетности; и e) обозначение надлежащих ориентиров в отношении проявления добросовестности и соблюдения этических ценностей;

* Четвертое переиздание по техническим причинам (4 октября 2018 года).

** [A/73/150](#).



Правлению необходимо также принять дополнительные меры, касающиеся, в том числе: а) содействия обеспечению транспарентной и демократической представленности бенефициаров; б) упразднения своего Комитета по контролю за активами и обязательствами, который дублирует работу Комитета по инвестициям и Комитета актуариев; с) обеспечения того, чтобы секретариат Фонда использовал ресурсы в соответствии с решениями директивных органов; и d) надлежащего планирования замещения кадров на должностях Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника с целью предоставить достаточное время для проведения конкурсного отбора.

Правление согласилось с семью рекомендациями, но не согласилось с шестью другими, включая две особо важные рекомендации в отношении: а) обеспечения справедливой и равноправной представленности организаций-членов в составе Правления; и б) разделения функций Секретаря Правления и Главного административного сотрудника Фонда в целях обеспечения независимости Правления от руководства Фонда. УСВН полагает, что эти две рекомендации затрагивают особо важные вопросы, касающиеся структуры управления в Правлении. В ответе Правления говорится о том, что четыре из шести отклоненных рекомендаций (включая две особо важные рекомендации), приемлемы для представителей участников из Организации Объединенных Наций, но не для представителей других групп в составе Правления.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Правление Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций	4
A. Функции и обязанности Правления	4
B. Круг ведения, квалификационные критерии и служебная аттестация	5
C. Численный и членский состав Правления	6
D. Представленность участников и бенефициаров Фонда в составе Правления ...	7
E. Периодичность проведения заседаний Правления	15
F. Роль Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций	16
III. Комитеты Правления	17
A. Постоянный комитет	17
B. Комитеты по пенсиям персонала	17
C. Комитет актуариев	18
D. Комитет по контролю за активами и обязательствами	19
E. Ревизионный комитет	20
IV. Структура руководства Фонда	22
A. Общий обзор	22
B. Секретариат Фонда	23
C. Управление инвестиций	23
V. Система сдержек и противовесов между Правлением и руководством Фонда	24
A. Двойная роль Главного административного сотрудника Фонда	24
B. Организация работы и подотчетность	27
C. Контрольная среда	30
VI. Комментарии Правления по проекту доклада	37
 Приложение	
Комментарии по проекту доклада Управления служб внутреннего надзора о всеобъемлющей проверке структуры управления и связанных с ним процессов в Правлении Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, полученные от Председателя шестьдесят пятой сессии Правления	42

I. Введение

1. Во исполнение резолюции 72/262 А Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело всеобъемлющую проверку структуры управления и связанных с ним процессов в Правлении Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций в период с февраля по май 2018 года. Цель этой проверки заключалась в том, чтобы: а) определить, оптимальным ли образом разработаны структура управления и связанные с ним процессы в Правлении и эффективно ли они функционируют; и б) оценить систему сдержек и противовесов между Правлением и руководством Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.
2. Сфера охвата проверки включала обзор: а) структуры, состава и функций Правления, в том числе его комитетов и рабочих групп; б) положений, правил, нормативных документов и процедур, касающихся управления Фондом; в) процессов принятия решений и проведения консультаций, посредством которых Правление выполняет свои обязанности; и г) соответствующих процессов и деятельности Фонда. Методика проверки предусматривала проведение собеседований с кураторами процессов и заинтересованными сторонами, обзора соответствующей документации, анкетирования/обследования, аналитических обзоров и проверки механизмов контроля. Проверка не включала анализ роли Генеральной Ассамблеи в общей структуре управления. Проверка проводилась в соответствии с Международными профессиональными стандартами внутреннего аудита.
3. УСВН считает, что рекомендации 2, 5, 8, 9 и 10 являются особо важными, а рекомендации 1, 3, 4, 6, 7, 11, 12 и 13 — важными.

II. Правление Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций

A. Функции и обязанности Правления

4. В своей резолюции 248 (III) от декабря 1948 года Генеральная Ассамблея учредила Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций и постановила, что административное управление Фондом осуществляется Правлением, в то время как вопросы инвестирования активов Фонда решаются Генеральным секретарем после консультаций с Комитетом по инвестициям и с учетом замечаний или предложений Правления относительно инвестиционной политики. В статье 4(а) положений Фонда говорится о том, что административное управление Фондом осуществляется Правлением, комитетом по пенсиям персонала каждой участвующей организации и секретариатом Правления и каждого такого комитета. Правление подотчетно Генеральной Ассамблее за выполнение своей главной обязанности служить интересам участников и бенефициаров Фонда. В соответствии со справкой по системе подотчетности Фонда Правление должно играть роль надзорного, стратегического и директивного органа секретариата Фонда в вопросах управления пенсионными выплатами. В соответствии с положениями и правилами Фонда в обязанности Правления входят: а) представление Генеральной Ассамблее и организациям-членам докладов по финансовым и оперативным вопросам, касающимся Фонда; б) вынесение рекомендаций Генеральному секретарю относительно назначения Секретаря/Главного административного сотрудника и заместителя Секретаря/заместителя Главного административного сотрудника Фонда; и в) мониторинг

платежеспособности Фонда на основе актуарной оценки. В конечном итоге Правление отвечает также за создание и поддержание эффективной системы внутреннего контроля и обозначение ориентиров Фонда в отношении проявления добросовестности и соблюдения этических ценностей.

В. Круг ведения, квалификационные критерии и служебная аттестация

5. В соответствии с методами эффективного управления рекомендуется, чтобы, учитывая значительную ответственность и директивные полномочия, которыми они наделены, правления и их комитеты устанавливали для своих членов четкий круг ведения, который определяет их функции и обязанности, оптимальные квалификационные критерии и ожидаемые результаты работы. Хотя Правление разработало круг ведения для своих различных комитетов, круг ведения конкретно для членов Правления не установлен. Некоторые обязанности описаны в положениях и правилах Фонда, но они не охватывают такие аспекты, как оптимальные квалификационные критерии и служебная аттестация.

6. Члены Правления представляют собой одну из трех входящих в его состав групп: а) руководящие органы (Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и руководящие органы других организаций-членов); б) административные руководители (Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и главные административные сотрудники других организаций-членов); и в) участники, работающие в организациях-членах. Установление официального круга ведения, в том числе оптимальных квалификационных критериев, может помочь входящим в состав Правления группам принимать более обоснованные решения относительно своих представителей в Правлении. Отсутствие четкого круга ведения может негативно сказаться на стабильности результатов деятельности и привести к неправильному толкованию таких вопросов, как ограничение срока полномочий и конфликт интересов.

7. Многие частные и государственные организации устанавливают некоторые ограничения в отношении трудоустройства бывших сотрудников в период после прекращения службы на определенные сроки, как это, например, излагается в бюллетене Генерального секретаря в отношении сотрудников, участвующих в процессе закупок (ST/SGB/2006/15), чтобы их ответственные должности, которые позволяют им получить доступ к конфиденциальной или закрытой информации, не использовались ненадлежащим образом после их увольнения. В настоящее время не существует каких-либо ограничений в отношении бывших сотрудников Фонда, мешающих им становиться членами комитетов по пенсиям персонала или представителями Федерации ассоциаций бывших международных гражданских служащих (ФАФИКС) в Правлении после их увольнения из Фонда. Правление не позволило двум сотрудникам секретариата Фонда, которые были избраны участниками в ходе процесса, проведенного Союзом персонала Организации Объединенных Наций, участвовать в его сессии 2017 года на том основании, что такое участие порождает конфликт интересов. Однако это решение было отменено Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций.

8. Вместе с тем не существует никаких ограничений или сроков в отношении бывших сотрудников (в частности, старших руководителей) секретариата Фонда или Управления инвестиций, мешающих им становиться членами Правления после их увольнения из Фонда, и каких-либо ограничений или оговорок в отношении бывших членов Правления, мешающих им искать возможности получить постоянную работу в Фонде. Правлению необходимо учитывать эти аспекты и установить соответствующие правила.

9. С 2010 года Правление проводит обследования для оценки результатов своей деятельности. Обследования призваны главным образом способствовать выявлению областей специализации и определению того, обладает ли Правление или его отдельные члены определенной крайне необходимой квалификацией. Однако структура обследования не способствовала выявлению областей специализации или их отсутствия. Например, в ходе обследования, проведенного в 2016 году, 41 процент респондентов согласился с тем, что текущий процесс мог бы способствовать выявлению областей специализации, в которых нуждается Правление, но не указывает на конкретные уровни специализации или квалификации, которые необходимо повысить. Преимущества такой самооценки носят ограниченный характер, за исключением случаев, когда указываются конкретные направления, требующие улучшения, и принимаются меры в этом отношении.

Рекомендация 1

Правлению следует: а) установить для своих членов четкий круг ведения, где перечислялись бы, в частности, оптимальные квалификационные критерии и любые уместные ограничения или оговорки; и б) пересмотреть свою нынешнюю методику самооценки, чтобы сделать ее более эффективной и полезной.

Замечания Правления. Правление не согласилось с рекомендацией 1(а), заявив, что членский состав Правления определяется в соответствии с положениями и правилами процедуры и что процедуры, которым в настоящее время следуют входящие в его состав группы, можно было бы ужесточить для обеспечения выполнения их представителями своих фидуциарных и других обязанностей. Правление согласилось с рекомендацией 1(б).

Замечания УСВН. УСВН по-прежнему считает, что Правлению следует четко определить круг ведения своих членов в соответствии с методами эффективного управления.

С. Численный и членский состав Правления

10. Статья 5 положений Фонда предусматривает, что Правление состоит из 33 членов и имеет трехстороннюю структуру, которая позволяет обеспечить равную представленность руководящих органов, административных руководителей и участников.

11. В 2006 году, рассмотрев различные варианты, рабочая группа Правления рекомендовала, чтобы Правление состояло из 21 члена. Рабочая группа выдвинула в качестве второго варианта сохранение нынешнего состава Правления в количестве 33 членов, если рекомендуемый состав в количестве 21 члена не будет принят. В конечном итоге Правление постановило сохранить свой состав в количестве 33 членов и утвердило график ежегодной ротации членского состава Правления и Постоянного комитета на следующие пять лет. Организации-члены, не имеющие места в Правлении, не были включены в график ротации. Принятое Правлением в 2004 году решение о том, что «организации-члены, уже имеющие место в составе Правления, не должны лишаться этого места даже в том случае, если их контингент участников со временем уменьшается», препятствует проведению объективного обзора и корректировке численного состава Правления для достижения экономии средств, повышения эффективности и обеспечения результативности своей деятельности.

12. Помимо 33 членов Правления, имеются еще 29 заместителей членов, 25 представителей, аккредитованных комитетами по пенсиям персонала организаций-членов, и 6 представителей ФАФИКС наряду с наблюдателями и секретарями комитетов по пенсиям персонала. Представители комитетов по пенсиям персонала и ФАФИКС пользуются всеми правами членов Правления, за исключением права голоса. Следует отметить, что нет никаких свидетельств того, что за последние пять лет Правление хоть раз принимало решение путем голосования. Поскольку Правление принимает свои решения консенсусом, не имеющие права голоса члены обладают практически такими же полномочиями, что и члены с правом голоса. Кроме того, заместителям членов разрешается присутствовать на сессиях Правления даже в тех случаях, когда присутствуют их основные члены. Поэтому, как представляется, решения Правления принимаются не только 33 членами, имеющими право голоса, но и 93 «членами де-факто» (33 члена Правления, 29 заместителей членов, 25 представителей комитетов по пенсиям персонала, 4 представителя ФАФИКС и 2 заместителя представителей ФАФИКС), даже несмотря на то, что правила процедуры Фонда предусматривают, что решения Правления принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов.

D. Представленность участников и бенефициаров Фонда в составе Правления

1. Представленность участников

13. Число членов Правления за многие годы возросло с 12 человек в 1949 году до 33 в 1987 году. В своей резолюции 42/222 от 21 декабря 1987 года Генеральная Ассамблея утвердила Правление в составе 33 членов, включая 12 членов, назначаемых Организацией Объединенных Наций, и 21 — из числа назначаемых другими участвующими организациями. По состоянию на 1 января 1989 года, когда это решение вступило в силу, Организация Объединенных Наций насчитывала 27 740 работающих участников (или 51 процент от общего числа). В своих резолюциях 42/222, 46/192, 57/286, 59/269 и 61/240 Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала важность справедливой и равноправной представленности участвующих организаций в Правлении и его Постоянном комитете, с тем чтобы она отражала фактическое распределение работающих участников в Фонде, нынешние и будущие тенденции в плане участия в Фонде и меняющийся характер организаций — членов Фонда.

14. В таблице 1 ниже показано постепенное увеличение в Фонде числа работающих участников с 54 006 в 1988 году до 128 262 в 2016 году.

Таблица 1

Число участников Фонда в разбивке по организациям-членам, 1988–2016 годы

Организация-член	1988 год	1995 год	2002 год	2009 год	2016 год
Организация Объединенных Наций	27 740	44 059	56 287	82 576	87 111
МОТ	3 098	2 823	2 863	3 642	3 706
ФАО	6 909	5 735	5 447	6 011	10 318
ЮНЕСКО	2 908	2 561	2 437	2 602	2 412
ВОЗ	5 887	6 125	8 181	11 029	10 724
МАГАТЭ	1 865	2 146	2 168	2 245	2 681
ЮНИДО	1 727	1 455	821	825	669

Организация-член	1988 год	1995 год	2002 год	2009 год	2016 год
МОМ	–	–	–	3 134	4 624
Прочие	3 872	3 804	4 511	5 516	6 017
Всего	54 006	68 708	82 715	117 580	128 262

Сокращения: ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии; МОТ — Международная организация труда; МОМ — Международная организация по миграции; ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; ЮНИДО — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию; ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения.

15. Нынешняя представленность организаций-членов в составе Правления приводится в таблице 2 ниже.

Таблица 2

Представленность организаций-членов в составе Правления по состоянию на 31 декабря 2016 года

Организация-член	Год приема	Число участников	Количество мест в Правлении (с 1988 года)	Доля от общего числа участников (в процентах)	Доля мест в Правлении (в процентах)	Среднее число участников, представляемых членом Правления
Организация Объединенных Наций		87 111	12	67,92	36,36	7 259
ВОЗ	1949	10 724	3	8,36	9,09	3 575
ФАО	1950	10 318	3	8,04	9,09	3 439
МОТ	1953	3 706	2	2,89	6,06	1 853
МАГАТЭ	1958	2 681	2	2,09	6,06	1 341
ЮНЕСКО	1951	2 412	2	1,88	6,06	1 206
МОМ	2007	4 624	0	3,61	0	
ВОИС	1977	1 225	2	0,96	6,06	613
МУС	2004	1 099	0	0,86	0	
ИКАО	1951	798	2	0,62	6,06	399
МСЭ	1960	768	1	0,60	3,03	768
ЮНИДО	1986	669	1	0,52	3,03	669
МФСР	1977	595	1	0,46	3,03	595
СТЛ	2009	462	0	0,36	0	
ВМО	1952	351	1	0,27	3,03	351
ИМО	1959	284	1	0,22	3,03	284
МЦГИБ	1996	168	0	0,13	0	
ВТО	1996	91	0	0,07	0	
МПС	2005	47	0	0,04	0	
МТМП	1997	39	0	0,03	0	
ИККРОМ	1981	37	0	0,03	0	

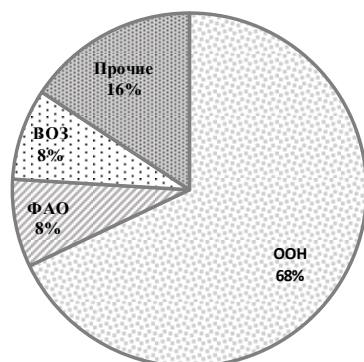
Организация-член	Год приема	Число участников	Количество мест в Правлении (с 1988 года)	Доля от общего числа участников (в процентах)	Доля мест в Правлении (в процентах)	Среднее число участников, представляемых членом Правления
МОМД	1998	35	0	0,03	0	
ЕСОЗР	1983	18	0	0,01	0	
Всего		128 262	33	100	100	

Сокращения: ЕСОЗР — Европейско-средиземноморская организация защиты растений; ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии; ИКАО — Международная организация гражданской авиации; МУС — Международный уголовный суд; ИККРОМ — Международный центр по изучению вопросов сохранения и восстановления культурных ценностей; МЦГИБ — Международный центр генной инженерии и биотехнологии; МФСР — Международный фонд сельскохозяйственного развития; МОТ — Международная организация труда; ИМО — Международная морская организация; МОМ — Международная организация по миграции; МПС — Межпарламентский союз; МОМД — Международный орган по морскому дну; МТМП — Международный трибунал по морскому праву; МСЭ — Международный союз электросвязи; СТЛ — Специальный трибунал по Ливану; ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; ЮНИДО — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию; ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения; ВОИС — Всемирная организация интеллектуальной собственности; ВМО — Всемирная метеорологическая организация; ВТО — Всемирная торговая организация.

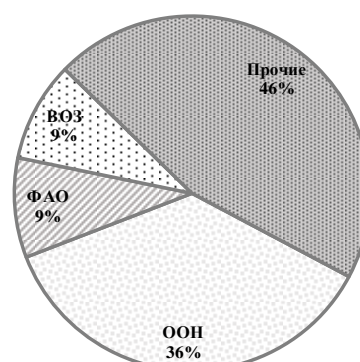
16. По состоянию на 31 декабря 2016 года число работающих участников из Организации Объединенных Наций достигло 87 111 (или 68 процентов от общего числа). Тем не менее представленность Организации Объединенных Наций в Правлении (12 мест) составляла лишь 36 процентов от числа членом с правом голоса, как показано на диаграмме ниже. Принятое Правлением в 2004 году решение о том, что «организации-члены, уже имеющие место в составе Правления, не должны лишаться этого места даже в том случае, если их контингент участников со временем уменьшается», обусловило несправедливое распределение мест между организациями-членами. Например, Международный уголовный суд не имеет места в составе Правления с момента своего вступления в Фонд в 2004 году, несмотря на то, что он располагает более высокой долей участников, чем шесть других организаций-членом с правом голоса (а именно: Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация, Международный союз электросвязи, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию и Всемирная метеорологическая организация). Как показано в таблице 2 выше, член Правления от Организации Объединенных Наций представляет в среднем 7259 участников, в то время как член Правления от Международной морской организации представляет в среднем 284 участника. Более того, ни один член Правления не представляет 4624 участника из Международной организации по миграции с момента ее вступления в Фонд в 2006 году.

Распределение участников Фонда и членов Правления с правом голоса в разбивке по организациям-членам

Участники ОПФПОН



Члены с правом голоса



17. В ответ на просьбы Генеральной Ассамблеи Правление провело обзор своего численного и членского состава. В 2002 году Правление рекомендовало увеличить свой численный состав с 33 человек до 36 с выделением трех дополнительных мест для Организации Объединенных Наций. В резолюции [57/286](#) Ассамблея приняла к сведению доклад Правления и просила его изучить вопрос о представленности организаций-членов, с тем чтобы уточнить критерии, принятые для этой цели, и представить дополнительные предложения Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии.

18. Некоторые критерии, принятые Правлением при проведении им обзора, не согласуются с принципом справедливой представленности, как подчеркивается Генеральной Ассамблеей. Например, хотя по результатам обзора, проведенного в 2004 году, подчеркивалось, что численный состав Правления должен действительно отражать членский состав Фонда, выдвигался также аргумент о том, что Фонд является объединением организаций, а не участников или отдельных лиц. Правление придерживалось подхода, который привел к сохранению статус-кво 1987 года, а доля работающих участников из Организации Объединенных Наций с тех пор увеличилась еще больше — с 51 процента в 1988 году до 68 процентов в 2016 году.

19. В своей резолюции [61/240](#) Генеральная Ассамблея отметила, что, как признало Правление, его решение сохранить свой численный и членский состав и распределение мест в нем не отвечает в полной мере резолюции [57/286](#) Ассамблеи в отношении обеспечения более справедливой представленности. Ассамблея отметила также, что Правление согласилось пересмотреть свой численный и членский состав после того, как оно посвятит достаточно времени оценке результатов других принятых им решений по данному пункту. С тех пор Правление не вносило новых предложений для решения проблемы очевидного неравенства в представленности организаций-членов или целесообразности численного состава Правления.

Рекомендация 2

Правлению следует: а) во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи представить предложения в отношении справедливой и равноправной представленности организаций-членов в Правлении, с тем чтобы его состав отражал фактическое распределение работающих участников Фонда, нынешние и будущие тенденции в плане участия в Фонде и меняющийся характер организаций — членов Фонда; и б) ввести систему ротации, которая позволяет отвечающим соответствующим требованиям организациям-членам поочередно занимать ротируемые места на равной и справедливой основе.

Замечания Правления. Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не согласилось с этой рекомендацией в ее нынешней формулировке и заявило о том, что учредит рабочую группу для рассмотрения вопросов, касающихся участия, ротации и справедливой и равноправной представленности, не предвосхищая никоим образом результатов рассмотрения и учитывая итоги предыдущего обзора по этому вопросу, проведенного Правлением.

Замечания УСВН. Формулировка рекомендации основывается на тексте резолюции 57/286 Генеральной Ассамблеи. Проверка показала, что рассмотрение этого вопроса в ходе предыдущего обзора Ассамблею не удовлетворило. Поэтому УСВН считает, что Правлению следует выполнить просьбу Генеральной Ассамблеи представить предложения в отношении справедливой и равноправной представленности организаций-членов в составе Правления.

2. Представленность бенефициаров

а) Необходимость в демократической представленности бенефициаров

20. Представители бенефициаров Фонда не имеют статуса полноправного члена Правления или его Постоянного комитета. В соответствии с правилами процедуры Фонда ФАФИКС наделена официальным статусом, позволяющим ей представлять бенефициаров на заседаниях Правления и его Постоянного комитета с такими же правами, как и их члены, за исключением права голоса.

21. В связи с изучением вопроса о своем численном составе Правление пришло в 2006 году к выводу о том, что бенефициары должны быть по-прежнему представлены в составе Правления. В своей резолюции 61/240 Генеральная Ассамблея приняла к сведению решение Правления о том, что расходы, связанные с присутствием на сессиях Правления двух представителей пенсионеров и на заседаниях Постоянного комитета одного представителя пенсионеров, будут на временной основе покрываться Правлением до 2008 года, когда Правление рассмотрит пути надлежащего избрания представителей бенефициаров. В 2007 году Главный административный сотрудник представил Правлению записку о возможном процессе избрания представителей бенефициаров. Один из вариантов предусматривал проведение выборов (аналогичных ежегодным всеобщим выборам директоров Федерального кредитного союза Организации Объединенных Наций) сметной стоимостью от 50 000 долл. США до 150 000 долл. США за каждое проведение с помощью услуг опытного подрядчика. Приводилось разъяснение официального процесса выдвижения кандидатур, в соответствии с которым бенефициарам будет предложено выдвигать кандидатуры для представления их интересов.

22. Тем не менее в вышеупомянутой записке Главный административный сотрудник высказался в поддержку сохранения нынешнего механизма представительства через ФАФИКС, а не путем прямых выборов представителей бенефициаров на том основании, что проведение выборов не обязательно приведет к повышению степени участия пенсионеров и что степень их заинтересованности в таких выборах невозможно предсказать. УСВН считает, что это заключение носит гипотетический характер и не основано на какой-либо оценке или изучении желаний бенефициаров. С помощью веб-инструментов можно выяснить, предпочитают ли бенефициары прямые выборы своих представителей в состав Правления вместо существующего механизма ограниченной, опосредованной представленности через ФАФИКС. В 2008 году после обсуждения этого вопроса Правление отложило его рассмотрение и с тех пор сохраняет статус-кво. ФАФИКС продолжает занимать место в составе Правления без права голоса, даже несмотря на то, что она представляет лишь 18 500 бенефициаров (примерно 25 процентов) от в общей сложности 74 788 бенефициаров по состоянию на 31 декабря 2016 года.

23. В пенсионном плане с установленными выплатами бенефициарам гарантируется выплата их пособий, в то время как работающие участники испытывают более высокую степень неопределенности в отношении финансового благополучия и устойчивости пенсионного фонда в долгосрочной перспективе. Именно участникам, а не бенефициарам придется устранять нехватку финансовых средств, если пенсионный фонд столкнется со значительным дефицитом. Поэтому в таких пенсионных планах работающие участники должны иметь в правлении более значительную в пропорциональном отношении представленность, нежели бенефициары. Примеры структур управления в крупных государственных пенсионных фондах с установленными выплатами свидетельствуют о том, что представленность бенефициаров, как правило, ограничивается одним или двумя местами. УСВН считает, что Правлению необходимо определить надлежащее количество мест с правом голоса, выделяемых представителям бенефициаров, которые избираются напрямую в рамках транспарентного и демократического процесса, аналогичного тому, как избираются представители участников, с тем чтобы выборные лица были подотчетны бенефициарам и в полной мере представляли их интересы в составе Правления.

Рекомендация 3

Правлению следует определить, сколько мест надлежит отвести представителям пенсионеров, и способствовать их прямому избранию в качестве полноправных членов Правления с правом голоса, чтобы обеспечить транспарентную и демократическую представленность бенефициаров и их интересов.

Замечания Правления. Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не согласилось с этой рекомендацией, поскольку она подрывает трехсторонний характер состава Правления и поскольку пенсионеры не связаны с организациями-членами.

Замечания УСВН. УСВН считает, что, в принципе, трехсторонний характер состава Правления находит отражение в преломлении к руководящим органам (Генеральная Ассамблея в случае Организации Объединенных Наций и аналогичные руководящие органы в случае других организаций-членов), административным руководителям (Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и главные административные сотрудники других организаций-членов) и лицам,

которые зависят от Фонда (работающие участники и бенефициары). Представители ФАФИКС в настоящее время пользуются привилегиями, сопоставимыми с привилегиями представителей участников в Правлении, за исключением права голоса и того, что они не избираются всем контингентом бенефициаров, чтобы представлять их интересы. Эту ненормальную ситуацию необходимо исправить путем обеспечения транспарентной и демократической представленности бенефициаров в составе Правления посредством выделения для них мест с правом голоса. По мнению УСВН, это не изменит трехсторонний характер состава Правления, но наделит представителей бенефициаров должными правами, повысит легитимность их представительства на заседаниях Правления и его комитетов и усилит подотчетность представителей бенефициарам в целом.

в) Роль Федерации ассоциаций бывших международных гражданских служащих

24. ФАФИКС является федерацией, объединяющей 61 ассоциацию, которая в настоящее время представляет примерно 25 процентов всех бенефициаров. Управление ею осуществляет совет, в составе которого представлены ее ассоциации-члены. ФАФИКС назначает четырех представителей и двух их заместителей для участия в ежегодных сессиях Правления в качестве членов без права голоса. В докладе Правления за 2017 год перечислены 10 представителей ФАФИКС (основных и заместителей), которые являлись либо членами Правления без права голоса, либо членами комитетов и/или рабочих групп Правления. Председателю ФАФИКС предлагалось принять участие в 7 из 14 заседаний Комитета по контролю за активами и обязательствами, даже несмотря на то, что она не является членом Комитета, в то время как аналогичные привилегии ни разу не предоставлялись какому-либо другому члену или представителю Правления.

25. Как отмечается в резолюции [61/240](#) Генеральной Ассамблеи, в 2006 году Правление постановило, что оно будет покрывать расходы, связанные с присутствием на сессиях Правления двух представителей пенсионеров и на заседаниях Постоянного комитета одного представителя пенсионеров. Однако бюджетные документы за два последних двухгодичных периода (2016–2017 годы и 2018–2019 годы) показывают, что расходы, связанные с участием шести представителей ФАФИКС (четырех основных и двух заместителей) в каждой сессии Правления, покрывались за счет средств Фонда. Нет никаких свидетельств того, что у рабочей группы Правления по бюджету возникали вопросы по поводу этого несоответствия.

26. В своих резолюциях [70/248](#), [71/265](#) и [72/262](#) А Генеральная Ассамблея выразила озабоченность в связи с задержками с получением пособий некоторыми новыми бенефициарами. В докладах внутренних и внешних аудиторов Фонда была также выражена озабоченность по поводу задержек, недостатков в оформлении пенсионных пособий, а также занижения степени отставания в оформлении пособий по данным секретариата Фонда. Однако в письме бенефициарам от января 2018 года ФАФИКС заявила, что задержки в оформлении пенсионных пособий «во многом остались в прошлом», даже несмотря на то, что в январе 2018 года секретариату Фонда удалось обработать лишь 52 процента первоначальных заявлений в связи с прекращением службы в течение 15 дней с момента получения всех необходимых документов по сравнению с целевым показателем в размере 75 процентов, установленным Правлением. Более того, Фонд признал,

что в марте 2018 года оставались незавершенными примерно 15 000 рабочих процессов, поскольку отсутствовали ключевые документы о прекращении службы. Комиссия ревизоров недавно пришла к выводу о том, что в 2017 году вообще эффективность в оформлении пособий в Фонде сократилась, причем в 2017 году было оформлено на 703 дела меньше, чем в 2016 году.

27. В том же письме ФАФИКС поставила под сомнение полномочия Генеральной Ассамблеи проводить обзор системы управления без предварительного обсуждения с Правлением. Она заявила также, что Правление обладает «исключительными полномочиями» в отношении назначения и повторного назначения Главного административного сотрудника и что Генеральный секретарь наделен лишь «административной функцией предоставлять контракт». Секретариат Фонда распространил это письмо в электронном виде среди всех зарегистрированных бенефициаров, в том числе тех, кто составляет подавляющее большинство и не является членом ФАФИКС. Распространение такого письма сотрудниками канцелярии Главного административного сотрудника создало видимость сговора между ФАФИКС и секретариатом Фонда с целью оспаривания полномочий Генерального секретаря и Генеральной Ассамблеи в вопросах управления Фондом, несмотря на то, что Главный административный сотрудник повторно назначается Генеральным секретарем по рекомендации Правления и в конечном итоге подотчетен Ассамблее. В письме от февраля 2018 года покидающий свой пост председатель одной из ассоциаций пенсионеров, связанных с ФАФИКС, заявил членам этой ассоциации, что «членам ФАФИКС следует решительно напомнить ее руководству о том, что ее задача состоит в том, чтобы защищать, отстаивать и поддерживать права всех пенсионеров Организации Объединенных Наций, а не Главного административного сотрудника ...». Это заявление согласуется с жалобами других пенсионеров на то, что ФАФИКС защищает интересы Главного административного сотрудника, а не пенсионеров.

28. Кроме того, на основе предложения, внесенного ФАФИКС в 2017 году, Правление утвердило поправку к правилам процедуры и кругу ведения комитетов по пенсиям персонала и их секретарей, с тем чтобы позволить двум представителям пенсионеров присутствовать на заседаниях этих комитетов, которые в сущности являются форумами для участников. Это еще больше повысило влияние ФАФИКС в структуре управления Фондом.

Рекомендация 4

Правлению следует создать надлежащие механизмы, позволяющие избежать конфликта интересов между представителями ФАФИКС и руководством Фонда.

Замечания Правления. Правление заявило, что оно создаст надлежащие механизмы, позволяющие избежать конфликта интересов между руководством Фонда и входящими в состав Правления группами.

Замечания УСВН. УСВН считает, что, как обсуждается в разделе V настоящего доклада, более широкую проблему конфликта интересов и отсутствия сдержек и противовесов между руководством Фонда и Правлением следует решать путем отделения секретариата Правления от руководства Фонда, о чем говорится в рекомендации 8. Конкретную проблему конфликта интересов, касающегося представителей ФАФИКС и руководства Фонда, необходимо решать посредством обеспечения того, чтобы руководство Фонда регулировало путевые расходы представителей ФАФИКС в соответствии с решениями

директивных органов. Вопрос о подотчетности представителей бенефициаров перед своими избирателями решается посредством осуществления рекомендации 3. Однако Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, отклонило как рекомендацию 3, так и рекомендацию 8.

Е. Периодичность проведения заседаний Правления

29. Согласно правилам процедуры Фонда, Правление проводит очередные сессии не реже, чем один раз в два года. До 2006 года Правление собиралось один раз в два года на период продолжительностью примерно 7–8 рабочих дней в четные годы. Постоянный комитет, который меньше по численному составу (15 членов) и уполномочен действовать от имени Правления в период между его сессиями, заседает, как правило, на протяжении 4–5 дней в нечетные годы. В 2006 году Правление постановило перейти к формату ежегодных сессий. С тех пор Правление заседает на протяжении 5 рабочих дней в нечетные годы и 7 рабочих дней в четные годы. Постоянный комитет также заседает в ходе каждой ежегодной сессии Правления на протяжении одного дня, в основном для рассмотрения апелляций.

30. Нынешний срок полномочий членов Правления и его Постоянного комитета составляет один год; они избираются ежегодно в начале каждой сессии Правления из числа представителей комитетов по пенсиям персонала и сохраняют свои полномочия до следующей сессии Правления. Хотя некоторые являются членами как Комитета, так и Правления, не все члены Комитета являются членами Правления. Председатели Правления и его Постоянного комитета являются разными лицами.

31. Перед ежегодной сессией Правления, как правило, за две недели до ее начала либо позднее, членам Правления представляется информация из различных источников. Например, в 2017 году Правлению были представлены 1944 страницы информации по 39 пунктам повестки дня в виде 47 документов и 16 презентаций. Ни Правление, ни его Постоянный комитет не получают периодические доклады или обновленную информацию от других комитетов Правления (таких как Ревизионный комитет или Комитет по контролю за активами и обязательствами, который заседает, как правило, несколько раз в год) или от секретариата Фонда. Ни Правление, ни его Постоянный комитет не проводили каких-либо заседаний в период между ежегодными сессиями, за исключением одного виртуального совещания Постоянного комитета в 2017 году. Сочетание таких факторов, как одногодичные сроки полномочий председателей Правления и его Постоянного комитета, обособленность их членских составов, отсутствие общего председателя и недостаточный текущий надзор за операциями Фонда, не является наилучшим механизмом для обеспечения эффективного управления Фондом.

32. Сессии Правления проводятся ежегодно в присутствии большого числа лиц. Более частое проведение заседаний Правления, соответственно, повлечет за собой значительные дополнительные расходы. Потребность в надлежащем надзоре за операциями Фонда может быть удовлетворена путем предоставления Правлением полномочий Постоянному комитету чаще проводить заседания в период между ежегодных сессий Правления в формате видео/телеконференций в целях минимизации расходов. Это поможет также уменьшить нагрузку на ежегодные сессии Правления и предоставит членам Правления необходимое время для изучения значительного объема документов, представляемых им за

несколько дней или недель до начала ежегодной сессии. Правление могло бы обозначить конкретные темы, которые будут переданы для этого Постоянному комитету, с тем чтобы не поставить под угрозу и не ослабить собственные полномочия Правления принимать решения по важным стратегическим вопросам.

Рекомендация 5

Правлению следует укрепить управление Фондом и для этого: а) чаще проводить заседания Постоянного комитета, что позволит осуществлять более эффективный надзор за операциями Фонда; б) наделить Постоянный комитет полномочиями действовать от имени Правления в периоды между сессиями Правления; и с) предписать другим комитетам Правления и секретариату Фонда периодически представлять Постоянному комитету свои доклады для усиления надзора и снижения нагрузки на ежегодные сессии Правления.

Замечания Правления. Правление заявило, что оно приняло к сведению данную рекомендацию, и хотело бы отметить, что роль Постоянного комитета определяется в разделе В правил процедуры и что в правиле В.4 уже предусмотрена возможность увеличения количества заседаний в случае необходимости или по просьбе Правления.

Замечания УСВН. УСВН отмечает, что возможность увеличения количества заседаний Постоянного комитета по усмотрению Правления, как это предусмотрено в положениях и правилах Фонда, для обеспечения более эффективного надзора за операциями Фонда не использовалась. Этот существенный недостаток в сложившейся в Правлении системе управления необходимо устранить путем обеспечения того, чтобы Постоянный комитет проводил свои заседания чаще и действовал от имени Правления в период между его сессиями.

Г. Роль Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций

33. Статья 48 положений Фонда предусматривает, что заявления о предполагаемом несоблюдении положений вследствие решений Правления могут подаваться непосредственно в Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций. В случае спора относительно компетенции Трибунала вопрос урегулируется решением Трибунала. Решение Трибунала является окончательным и обжалованию не подлежит. Однако в записке от 13 февраля 2018 года в адрес Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций Секретарь/Главный административный сотрудник информировал Комитет о том, что «не Трибунал, а Правление имеет исключительное право толковать положения Фонда ... поэтому решения [Трибунала] не могут служить основанием для отмены постановлений [Правления], которые касаются руководства и административного управления Фондом...».

34. УСВН считает, что в записке Секретаря/Главного административного сотрудника роль Трибунала неверно характеризуется и умаляется из-за неверной посылки, что Правление имеет «исключительное право» толковать положения и правила Фонда. В рамках структуры управления роль Трибунала заключается в том, чтобы обеспечивать объективность и выступать в качестве сдерживающего фактора в отношении произвольных действий Правления и секретариата Фонда. Хотя Правление уполномочено предлагать Генеральной Ассамблее соответствующие поправки к положениям и правилам Фонда для устранения пробелов в нормативной базе, вытекающих из решений и/или толкований Трибунала, такие поправки не могут основываться на том понимании, что Правление имеет приоритет над Трибуналом, его юрисдикцией и его правовой практикой. Подобные действия или действия, создающие подобное впечатление, задавали бы ориентиры, демонстрирующие отсутствие в Фонде приверженности принципам справедливости и объективности. Правление не может действовать произвольно, без возможности обжалования его действий в судебном порядке.

III. Комитеты Правления

A. Постоянный комитет

35. На каждой очередной сессии Правление назначает членов своего Постоянного комитета, который действует от имени Правления в период между его сессиями. Комитет выносит решения по отдельным делам, переданным ему на рассмотрение, осуществляет общий контроль за операциями Фонда и может начать подготовительную работу по любым вопросам директивного характера, с тем чтобы такие вопросы могли быть эффективно рассмотрены Правлением.

36. С 2006 года Постоянный комитет заседал в ходе каждой ежегодной сессии Правления только один день, главным образом для рассмотрения апелляционных дел, за исключением одного случая в июне 2017 года. Он не действовал от имени Правления в период между его сессиями. Вместо этого функции, которые должен осуществлять Комитет, такие как оценка эффективности работы Главного административного сотрудника и отбор кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника, выполнялись специальными группами, в которых, в отличие от Постоянного комитета, нешироко представлены группы, входящие в состав Правления.

37. В контексте рекомендации 5 выше правила процедуры, регулирующие полноценное функционирование Постоянного комитета от имени Правления в период между сессиями последнего, необходимо уточнить, с тем чтобы рассмотрение важных вопросов возлагалось от имени Правления на Комитет, а не на специальные группы.

B. Комитеты по пенсиям персонала

38. Комитеты по пенсиям персонала и их секретариаты удовлетворяют потребности участников из своих соответствующих организаций и представляют секретариату Фонда требуемую информацию, касающуюся участия сотрудников в Фонде и прекращения ими службы. Секретариат Фонда обеспечивает централизованное секретариатское обслуживание для всех комитетов по пенсиям персонала (включая Комитет по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций) и местное секретариатское обслуживание для Организации Объединенных Наций в качестве секретариата Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций.

39. Как отмечалось в предыдущем докладе УСВН о проверке (2017/002), Фонд получает от Организации Объединенных Наций примерно 20 млн долл. США на двухгодичный период для обеспечения им секретариатского обслуживания комитетов по пенсиям персонала. Вместе с тем не были определены четкие количественные параметры для оценки и контроля выполнения Фондом этой функции. Проверка показала также, что по состоянию на июль 2016 года в связи с представлением неполной документации оставались нерассмотренными 11 128 дел о назначении пенсии. Заявленная Фондом позиция, согласно которой ответственность за отсутствие документов лежит на организациях-членах, противоречит его принципам управления качеством, в соответствии с которыми Фонд должен играть более инициативную роль в принятии последующих мер в связи с отсутствием таких документов. Количество дел с недостающими документами, относящихся к Комитету по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций, составило 39 процентов по сравнению с 13 процентами по другим комитетам по пенсиям персонала. Рекомендация УСВН о том, что секретариату Фонда необходимо устранить эти недостатки, все еще находится в процессе выполнения.

40. Комитеты по пенсиям персонала обладают полномочиями рассматривать дела о пособиях по нетрудоспособности, касающиеся их соответствующих участников. Внимание Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций было приковано к большому количеству дел о пособиях по нетрудоспособности, в то время как комитеты по пенсиям персонала других организаций — членов из-за малого количества дел о пособиях по нетрудоспособности, требующих рассмотрения этими комитетами, занимались в основном вопросами управления. Комитет по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций рассматривал главным образом дела о пособиях по нетрудоспособности, за исключением 2018 года, когда представители участников в рамках подготовки к сессии Правления просили обсудить стратегические вопросы. Исключительное внимание делам о пособиях по нетрудоспособности не позволило Комитету в полной мере играть свою роль в вопросах управления Фондом. Комитет мог бы смягчить эту ситуацию, если бы чаще проводил свои заседания, что позволило бы ему уделить достаточное время обсуждению стратегических вопросов, касающихся Фонда.

С. Комитет актуариев

41. В состав Комитета актуариев входят пять независимых актуариев, назначаемых Генеральным секретарем по рекомендации Правления на трехлетний срок полномочий при условии, что это не превышает в общей сложности пяти сроков. Функция Комитета заключается в том, чтобы консультировать Правление по актуарным вопросам, связанным с операциями Фонда. Круг ведения Комитета позволяет вводить специальных членов на двухгодичный срок полномочий. В 2006 году в состав Комитета были введены два специальных члена с учетом их особой квалификации в области управления активами и обязательствами. В 2017 году в связи с предстоящим выходом в отставку одного члена и началом заключительного срока полномочий трех других членов Правление утвердило введение еще двух специальных членов.

42. Комитет заседает один раз в год и с 2002 года проводит каждые два года совместные заседания с Комитетом по инвестициям для прослеживания и укрепления связующих элементов между активами и обязательствами Фонда, в том числе посредством оценки того, сохраняется ли обоснованность и возможность достижения реальной нормы прибыли в размере 3,5 процента. Комитет неоднократно сообщал Правлению об эффективности своих совместных заседаний с Комитетом по инвестициям в отношении достижения этой цели.

D. Комитет по контролю за активами и обязательствами

43. В 2005 году тогдашний Главный административный сотрудник предложил учредить комитет по контролю за активами и обязательствами в целях обеспечения более систематического и регулярного взаимодействия между Комитетом по инвестициям и Комитетом актуариев. Постоянный комитет пришел к выводу, что в таком комитете нет необходимости, поскольку совместные заседания этих двух комитетов экспертов по активам и обязательствам уже проводятся на регулярной основе. В 2007 году Главный административный сотрудник предложил, в частности, взять на себя всю полноту ответственности за управление инвестициями. Это предложение совпало с другим совместным предложением представителей участников и ФАФИКС о том, чтобы Главный административный сотрудник нанял независимого инвестиционного консультанта или учредил дополнительный инвестиционный комитет в рамках Правления. Правление не утвердило эти предложения, поскольку существующая в Фонде система управления была признана адекватной.

44. В 2012 году Правление учредило рабочую группу по вопросам устойчивости для изучения мер по обеспечению устойчивости Фонда в долгосрочной перспективе. Рабочая группа вынесла, в частности, рекомендацию о создании постоянного комитета по контролю за активами и обязательствами, которая была утверждена в 2013 году. Для работы в составе Комитета по контролю за активами и обязательствами были назначены восемь членов на четырехлетний срок полномочий с возможностью его однократного продления.

45. С точки зрения управления уже существовали механизмы по отслеживанию рисков для платежеспособности или соотношения активов и обязательств, включая совместные заседания двух комитетов экспертов с проведением актуарных оценок и исследований по вопросам управления активами и обязательствами соответственно каждые два и четыре года, наряду с созданными для этой цели Фондом механизмами взаимодействия. Создание Комитета по контролю за активами и обязательствами дублировало уже существовавшие механизмы. С технической точки зрения, с учетом долгосрочной инвестиционной политики Фонда, его хорошего финансирования, незначительного риска для ликвидности и относительно стабильных пенсионных обязательств, не было необходимости в регулировании или отслеживании рисков для платежеспособности на регулярной, краткосрочной основе.

46. В настоящее время ни один из членов Комитета по контролю за активами и обязательствами не имеет в Правлении права голоса и четверо из его членов являются, по сути, лицами, привлеченными со стороны. Поскольку в большинстве своем они не являются инвестиционными экспертами, их работа требовала поддержки со стороны Главного административного сотрудника, Представителя Генерального секретаря по инвестированию активов Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, двух членов от каждого из двух комитетов экспертов и актуария-консультанта.

47. В статье 19 положений Фонда предусматривается возможность внесения Правлением «замечаний и предложений» относительно инвестиционной политики и изучения им отчетности об инвестициях. Однако работа Комитета по контролю за активами и обязательствами в значительной степени выходила за пределы сферы охвата статьи 19. По сути, он функционировал в качестве надзорного комитета в отношении Управления инвестиций, поскольку проводил обстоятельный анализ инвестиционных вопросов. Некоторые из его замечаний и рекомендаций были в техническом отношении спорными и противоречили рекомендациям Комитета по инвестициям. Так, в течение определенного периода

времени Комитет по контролю за активами и обязательствами неоднократно предлагал, чтобы Управление инвестиций в большей степени придерживалось тактического распределения активов, тогда как Комитет по инвестициям рекомендовал действовать иначе. В том, что касается обязательств, усилия Комитета по контролю за активами и обязательствами носили ограниченный характер и в значительной мере повторяли деятельность Комитета актуариев.

48. УСВН считает, что в постоянном комитете по контролю за активами и обязательствами нет необходимости, поскольку Фонд имеет надежное долгосрочное финансирование и уже созданные для тех же целей эффективные механизмы управления. Если понадобится, то Правление может включить вопрос об управлении активами и обязательствами в свою повестку дня и потребовать от руководства Фонда предоставить необходимые гарантии.

Рекомендация 6

Правлению следует упразднить свой Комитет по контролю за активами и обязательствами и укрепить взаимодействие между Комитетом актуариев и Комитетом по инвестициям для обеспечения платежеспособности Фонда в долгосрочной перспективе.

Замечания Правления. Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не согласилось с этой рекомендацией и постановило сохранить Комитет по контролю за активами и обязательствами для реализации целей и задач, изложенных в пункте 2 раздела 1 круга ведения Комитета.

Замечания УСВН. УСВН отмечает, что в соответствии с пунктом 6 статьи 9 этого круга ведения предполагалось, что Правление проведет «обзор опыта» Комитета на шестьдесят третьей сессии Правления в 2016 году. На момент проведения проверки оставалось неясным, был ли этот обзор проведен. По мнению УСВН, такой обзор должен быть проведен, не предвосхищая его результаты, с целью определить полезность работы Комитета для управления Фондом.

Е. Ревизионный комитет

49. Правление учредило Ревизионный комитет в 2007 году для того, чтобы он содействовал ему в выполнении его надзорных функций. Комитет состоит из девяти членов, назначаемых Правлением, включая двух независимых экспертов и представителя ФАФИКС. Комитет придерживается добросовестной практики проведения самооценок. Тем не менее существует ряд направлений деятельности, где Комитет сможет укрепить свою роль и повысить эффективность своей работы, о чем говорится ниже.

50. Ревизионному комитету необходимо ужесточить критерии и процедуры отбора своих членов. Процедуры отбора в Комитете носят неформальный характер, и отсутствует документируемая оценка того, соответствуют ли критериям членства, установленным в круге ведения Комитета, кандидатуры, выдвигаемые тремя входящими в состав Правления группами. Комитету было бы полезно учесть практику Независимого консультативного комитета по ревизии Генеральной Ассамблеи, члены которого отбираются из списка кандидатов после того,

как соответствующие государства происхождения подтверждают их квалификацию на основе заранее установленных критериев.

51. В соответствии с передовой практикой и тенденциями ревизионный комитет должен, в частности, обеспечивать независимость своих членов, сосредоточиться на том, что ориентиры задаются «сверху», и на культурных и этических установках и осуществлять надзор за соблюдением кодекса этики/поведения, принятого в организации. С 2008 года члены Ревизионного комитета соблюдают требование о представлении перед каждым заседанием деклараций, касающихся конфликта интересов. Однако в отсутствие у такого комитета независимого секретариата отсутствует и процедура независимой проверки или оценки этих деклараций. Случались моменты, когда Комитет мог бы руководствоваться более высокими стандартами при урегулировании ситуаций, связанных с предполагаемым конфликтом интересов в отношении его членов, и выносить собственное решение, а не передавать дело в другую инстанцию или прибегать к самоотводу, что не обязательно является наилучшим выходом из положения. Демонстрация приверженности соблюдению более высоких этических стандартов членами Комитета могла бы способствовать повышению его эффективности и служить примером для Правления и Фонда в плане того, как задавать этические ориентиры «сверху».

52. По мнению УСВН, Ревизионный комитет должен более скептически относиться к информации и предложениям, поступающим к нему от секретариата Фонда. Например:

а) в ноябре 2014 года Комиссия ревизоров заявила, что она была «крайне удивлена», когда узнала о том, что предлагаемые поправки к статье 14 положений Фонда, касающиеся внешней ревизии, были представлены Генеральной Ассамблее без каких-либо консультаций. В конечном итоге эти поправки были Ассамблеей отклонены. Это могло случиться из-за недостаточного объяснения Ревизионному комитету обоснований для внесения предлагаемых поправок и подтверждения того, что администрация провела соответствующие консультации с Комиссией ревизоров, прежде чем предлагать изменения;

б) в 2016 году Ревизионный комитет провел обзор стратегии борьбы с мошенничеством, разработанной Управлением инвестиций, но не стратегии секретариата Фонда по борьбе с мошенничеством. Стратегия секретариата Фонда предусматривает, что старшее руководство Фонда, включая Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника, инициирует анализ проблем, связанных с мошенничеством, определяет характер любого расследования и принимает решение в отношении участия других инстанций или привлечения независимого органа по установлению фактов. В отличие от стратегии, разработанной Управлением инвестиций, стратегия секретариата Фонда не предусматривает гарантий, необходимых для защиты сотрудников, которые сообщают о мошенничестве, что может заставить их не сообщать о мошенничестве из-за опасения преследования. Этот вопрос приобретает особое значение в свете трех жалоб о преследовании, поданных сотрудниками Фонда против секретариата Фонда, которые Бюро по вопросам этики признало обоснованными;

с) как разъясняется далее в настоящем докладе, Главный административный сотрудник принял в феврале 2016 года от подрядчика награду и проинформировал об этом Ревизионный комитет. Однако Комитет не был проинформирован о том, что принятие награды противоречит административной инструкции, которая требует отклонять или возвращать любые почетные звания, знаки отличия, услуги или подарки от любого физического или юридического лица, поддерживающего деловые отношения с Организацией;

d) в 2017 году руководство Фонда проинформировало Ревизионный комитет о том, что функция внутренней ревизии (выполняемая УСВН) была отнесена в реестре рисков Фонда к категории «повышенного риска». Очевидно, что Комитет не был проинформирован о том, что Фонд привлек бухгалтерскую фирму для обзора и обновления своего реестра рисков за 101 810 долл. США и что ничего не известно о каких-либо результатах, достигнутых этой фирмой, которые можно было бы считать обновленным реестром рисков. Как представляется, на основе утверждений руководства Фонда Комитет проинформировал Правление о том, что отклонение ряда рекомендаций ревизоров предполагает, что руководство утратило доверие к УСВН. Более того, на своем заседании в ноябре 2017 года Комитет пришел к выводу о том, что из докладов УСВН, о которых идет речь (2017/104 и 2017/110), не становится ясным риск, связанный с невыполнением рекомендаций, которые были отклонены. УСВН считает, что эти выводы могли быть сделаны в результате того, что Комитет полагался на утверждения руководства, не подвергнув их надлежащим образом сомнению с целью выяснить факты.

Рекомендация 7

Правлению следует в консультации со своим Ревизионным комитетом ужесточить критерии формирования членского состава Комитета, его независимость и способы, обеспечивающие подотчетность руководства Фонда за достоверность и полноту представляемой ему информации.

Замечания Правления. Правление согласилось с этой рекомендацией.

IV. Структура руководства Фонда

A. Общий обзор

53. Фонд был создан в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи на основании ее резолюции 248 (III) в 1948 году. При приеме новых организаций-членов правовой статус Фонда остается неизменным. Генеральная Ассамблея остается высшим руководящим органом Фонда, а Организация Объединенных Наций остается его ведущей организацией и принимающей стороной. Несколько механизмов, учрежденных за все время существования Фонда, продолжают обеспечивать институциональные связи между Организацией Объединенных Наций и Фондом, включая полномочия Генерального секретаря в отношении назначения Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника по рекомендации Правления, надзор со стороны УСВН, роль Бюро по вопросам этики, которое подчиняется непосредственно Генеральному секретарю, и роль секретариата Фонда в качестве секретариата Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций. Управление инвестиций, которое управляет деятельностью, связанной с инвестированием активов Фонда, действует также под руководством Генерального секретаря. Таким образом, Фонд не является полностью независимым от Организации Объединенных Наций.

54. Вместе с тем Фонд неоднократно утверждал обратное. Например, в представленном Правлению докладе за 2014 год Секретарь/Главный административный сотрудник утверждал, в частности, что Фонд является «межучрежденческим органом» и что Генеральный секретарь, будучи административным руководителем одной из организаций-членов Фонда, должен уважать эту независимость. Аналогичным образом Фонд оспаривал дискреционные полномочия Генерального секретаря в отношении назначения Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника и утверждал, что Генеральный секретарь должен в обязательном порядке соглашаться с рекомендацией Правления и выполнять ее.

55. УСВН считает, что Генеральный секретарь обладает свободой действий в отношении назначения Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника в соответствии со статьей 101 Устава Организации Объединенных Наций, которая требует от Генерального секретаря обеспечивать высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности, что является главным критерием при приеме персонала на службу. Если Генеральный секретарь получает от подчиненных ему подразделений, таких как УСВН и Бюро по вопросам этики, информацию, которая может дать ему основание полагать, что, согласившись с рекомендацией Правления в отношении назначения или повторного назначения Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника, он может поставить под угрозой принципы, изложенные в статье 101 Устава Организации Объединенных Наций, то Генеральный секретарь обязан действовать таким образом, чтобы обеспечить соблюдение принципов Устава.

В. Секретариат Фонда

56. Секретариат Фонда возглавляет Главный административный сотрудник, который назначается Генеральным секретарем по рекомендации Правления и управляет работой секретариата под руководством Правления. Заместитель Главного административного сотрудника назначается таким же образом. Секретариат несет главную ответственность за управление пенсионными выплатами, включая контроль в отношении актуарных оценок и взносов организаций-членов и участников и оформление и выплату пенсионных пособий. Секретариат помогает также Главному административному сотруднику в выполнении им своих функций Секретаря Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций и Секретаря Правления. На внутреннем уровне секретариат предоставляет Управлению инвестиций административные услуги в области людских ресурсов, оформления поездок и эксплуатации зданий и помещений.

С. Управление инвестиций

57. Управление инвестиций отвечает за управление деятельностью, связанной с инвестированием активов Фонда. Действуя под руководством Генерального секретаря, Представитель Генерального секретаря по инвестированию активов Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций несет фидуциарную ответственность за управление инвестициями в наилучших интересах участников и бенефициаров. Управление инвестиций оказывает помощь Представителю в выполнении им или ею своих обязанностей и для этого: а) осуществляет инвестиционную стратегию в соответствии с инвестиционными правилами; и б) обеспечивает контроль, проведение оценки и

представление отчетности в отношении распределения активов, инвестиционной деятельности, рисков и соблюдения требований. До того момента в 2014 году, когда должность Представителя стала штатной, Управление инвестиций, известное тогда как Отдел по управлению инвестициями, возглавлял представитель, также назначаемый Генеральным секретарем, который работал на неполную ставку. Первый Постоянный представитель, работающий на полную ставку, был назначен в 2014 году на уровне помощника Генерального секретаря.

V. Система сдержек и противовесов между Правлением и руководством Фонда

A. Двойная роль Главного административного сотрудника Фонда

1. Передовая практика в области управления

58. В своей Интегрированной системе внутреннего контроля Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя дает определение термина «контрольная среда», под которой понимается набор стандартов, процессов и структур, которые служат основой для внутреннего контроля в рамках всей организации. В контрольной среде находят отражение также общие культурные установки, ориентиры и позиция, которых придерживается организация. Как отмечается в этой системе, один из принципов контрольной среды предусматривает, чтобы правление проявляло независимость от руководства и чтобы оно осуществляло надзор за разработкой и выполнением функций внутреннего контроля. В соответствии с передовой практикой в области эффективного управления рекомендуется, чтобы одно и то же лицо не назначалось Главным административным сотрудником и Секретарем, поскольку функции этих должностей могут противоречить друг другу.

2. Практика, сложившаяся в Фонде

59. Статья 7 положений Фонда предусматривает, что Главный административный сотрудник Фонда выполняет также функции Секретаря Правления. Все сессии Правления созываются Секретарем, который вносит также в повестку дня вопросы, предлагаемые любым членом Правления или любым комитетом по пенсиям персонала. Все документы представляются Правлению с запиской Секретаря, который отвечает также за подготовку докладов Правления. Документация и вся переписка Правления не предаются гласности и хранятся под наблюдением Секретаря.

60. Значительные полномочия, предоставленные Главному административному сотруднику в качестве Секретаря Правления, создают серьезные риски для объективности Главного административного сотрудника и препятствуют применению принципа независимости сторон в отношениях с Правлением, в частности в том, что касается подотчетности этого лица за операции Фонда в качестве его Главного административного сотрудника. Результаты обзора, проведенного УСВН, показали, что выполнение функций Секретаря и Главного административного сотрудника одним и тем же лицом не является рациональной практикой управления, о чем свидетельствуют следующие примеры:

а) Секретарь рассматривает вопросы, которые включаются в обследование для проведения Правлением самооценки, и контролирует процесс составления и распространения ее результатов. Такой порядок ведет к возникновению конфликта, поскольку Правление несет ответственность за оценку эффективности работы Секретаря/Главного административного сотрудника;

б) Фонд разработал в 2002–2003 годах принципы управления качеством, ставшие одним из ключевых компонентов хартии по вопросам управления, которая была представлена Постоянному комитету в 2001 году. Эти принципы содержали важные количественные параметры для оценки эффективности работы Главного административного сотрудника и обеспечения его или ее подотчетности за качество обслуживания участников и бенефициаров. В марте 2017 года Главный административный сотрудник упразднил эти принципы без одобрения Правлением или Постоянным комитетом, тем самым поставив под угрозу принцип подотчетности Главного административного сотрудника Правлению;

с) Главный административный сотрудник контролирует проведение служебной аттестации и продвижение по службе всех сотрудников, которые обеспечивают секретариатское обслуживание комитетов Правления. Такой порядок может повлиять на их независимость и поставить под угрозу конфиденциальный характер обсуждений, проводимых в комитетах, особенно в ходе их закрытых/непубличных заседаний;

д) двойная роль Секретаря/Главного административного сотрудника способствовала тому, что занимающее эту должность лицо задумало и представило Правлению предложения, которые были направлены на то, чтобы внести изменения в систему управления Фондом. В 2007 году одно из этих предложений заключалось в том, чтобы положить конец раздвоенности структуры Фонда путем создания единого оперативного органа, действующего под руководством Секретаря/Главного административного сотрудника. Правление не согласилось с этим предложением. В 2012 году Секретарь/Главный административный сотрудник сделал попытку получить право вносить поправки в административные правила Фонда, однако Правление не дала на это свое согласие. В 2014 году Секретарь/Главный административный сотрудник попытался ограничить полномочия Комиссии ревизоров, предложив поправку к статье 14 b) положений Фонда, которая была одобрена Правлением, но не была утверждена Генеральной Ассамблеей. Будь секретариат Правления независимым от руководства Фонда органом, предложения Главного административного сотрудника были бы тщательно изучены и надлежащим образом обсуждены с разных сторон, прежде чем представлять их Правлению;

е) в 2013 году Секретарь/Главный административный сотрудник создал проект по управлению людскими ресурсами и назначил одного из членов Правления руководителем проекта в личном качестве на безвозмездной основе. Несмотря на то, что это лицо не имело права на проезд бизнес-классом и выплату суточных по специальной ставке в размере 140 процентов, Главный административный сотрудник утвердил такое отступление от правил. В период осуществления проекта этот член Правления отчитывался перед Главным административным сотрудником. Впоследствии Секретарь/Главный административный сотрудник представил Правлению доклад по этому проекту. Назначив упомянутого члена Правления руководителем проекта, Секретарь/Главный административный сотрудник поставил под угрозу принцип управления, предусматривающий сохранение дистанции от Правления;

ф) Секретарь/Главный административный сотрудник представил Правлению и Генеральной Ассамблее неверные и неполные сведения о фактическом состоянии Административной канцелярии Фонда, которая в июне 2015 года была Главным административным сотрудником в одностороннем порядке расформирована. Главный административный сотрудник перевел начальника Административной канцелярии и административного сотрудника в другое подразделение в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и распределил их функции между оставшимися сотрудниками. Факт

расформирования не был отражен в докладе Правления Генеральной Ассамблеи. Оклады и надбавки этих двух сотрудников, сумма которых за период с июля 2015 года по апрель 2018 года составила, по расчетам УСВН, 2,4 млн долл. США, по-прежнему выплачивались Фондом, даже несмотря на то, что упомянутые сотрудники прекратили работать в Фонде в июне 2015 года. Этот факт не был доведен до сведения Правления. Роспуск Административной канцелярии повлиял на деятельность Управления инвестиций и привел к ненужным расходам на содержание неиспользуемых служебных помещений и к неспособности взыскать с арендодателя его долю расходов на ремонт в размере 923 880 долл. США на протяжении более двух лет, как было отмечено в предыдущем докладе УСВН (2018/002). По состоянию на май 2018 года потери от неспособности секретариата Фонда инициировать процесс возмещения средств составляли, по оценкам, от 100 000 до 220 000 долл. США;

g) в 2016 году Секретарь/Главный административный сотрудник представил Правлению доклад об обзоре функционирования Комплексной системы управления пенсионными выплатами на этапе после внедрения этой системы, являющейся проектом, отвечал за который Главный административный сотрудник. Доклад был подготовлен консалтинговой фирмой, которую за 291 200 долл. США нанял Главный административный сотрудник, неправомерно использовав для этого контракт на услуги в области бухгалтерского учета (см. доклад УСВН 2017/110). На основе доклада консалтинговой фирмы Секретарь/Главный административный сотрудник сообщил Правлению о том, что внедрение Комплексной системы управления пенсионными выплатами успешно завершено. Соответственно, Правление сообщило Генеральной Ассамблее об успешном завершении проекта, в связи с чем Ассамблея выразила удовлетворение в своей резолюции 71/265. В ходе последующих ревизий Комиссия ревизоров выявила ряд проблем, связанных с Комплексной системой управления пенсионными выплатами, в том числе расхождения в представленных актуариям Фонда данных, которые привели к недостоверной актуарной оценке. В своей резолюции 72/262 А Генеральная Ассамблея с серьезной озабоченностью отметила недостатки в ходе внедрения Комплексной системы управления пенсионными выплатами и просила Правление их устранить. В данном случае Главный административный сотрудник использовал свои полномочия для того, чтобы нанять подрядчика, которому в силу конфликта интересов, присущего таким взаимоотношениям, возможно, не хватало независимости и объективности, необходимых для подготовки доклада, и затем использовал свои полномочия в качестве Секретаря, чтобы представить этот доклад Правлению;

h) в июне 2018 года Секретарь/Главный административный сотрудник предложил внести поправки в положения Фонда, добавив новую статью 4 с) следующего содержания: «Правление принимает свои собственные Правила процедуры, которые доводятся до сведения Генеральной Ассамблеи и участвующих организаций». Такая поправка является излишней в силу того, что в правиле А.5 правил процедуры Правления уже предусматривается, что «при соблюдении Положений и настоящих Правил Правление устанавливает свою процедуру работы». Опущение в предлагаемой новой статье 4 с) слов «при соблюдении Положений и настоящих Правил» вызывает вопросы относительно обоснованности такой поправки.

61. Вышеуказанные обстоятельства убедительно свидетельствуют о том, что сочетание функций Секретаря Правления и Главного административного сотрудника Фонда в одном лице серьезным образом подрывает систему сдержек и противовесов. В таком случае не обеспечивается подотчетность Главного административного сотрудника Правлению, поскольку слишком большие полномочия сконцентрированы в этом же лице, которое в качестве Секретаря

контролирует представляемую Правлению информацию, в том числе ее содержание и точность. Поскольку Правление заседает только один раз в год, представление его членам объемных документов всего за несколько дней или недель до начала ежегодной сессии Правления не дает им возможности провести независимую проверку и тщательное изучение. Чтобы разделить эти две функции, Главному административному сотруднику необходимо будет представлять предложения или документы Секретарю для проведения последним независимого обзора до их представления Правлению на рассмотрение.

62. Такое разделение функций потребует создания для Правления независимого секретариата, который будет обслуживать Правление и его комитеты на постоянной основе. УСВН считает, что любые дополнительные расходы, связанные с таким порядком работы, будут перевешиваться выгодами, которые будут включать в себя усиление подотчетности Главного административного сотрудника Правлению и повышение внимания Главного административного сотрудника к улучшению качества услуг, предоставляемых в Фонде заинтересованным сторонам.

Рекомендация 8

Правлению следует: а) отделить функции своего Секретаря от функций Главного административного сотрудника Фонда; б) учредить собственный секретариат, независимый от руководства Фонда; и с) воссоздать Административную канцелярию таким образом, чтобы она напрямую отвечала перед обоими органами Фонда за предоставление административных услуг.

Замечания Правления. Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не согласилось с рекомендациями 8 а) и б). Правление заявило, что создаст механизмы, обеспечивающие надлежащее размежевание функций, в частности применительно к формированию повестки дня Правления. Правление согласилось рекомендацией 8 с), заявив, что оно предложит руководству Фонда урегулировать эту проблему в приоритетном порядке.

Замечания УСВН. УСВН полагает, что разделение функций Секретаря Правления и Главного административного сотрудника Фонда имеет важнейшее значение для предотвращения конфликтов между функциями, обеспечения необходимых сдержек и противовесов и поощрения подотчетности руководства Фонда Правлению.

В. Организация работы и подотчетность

63. Организация работы и подотчетность являются одним из важнейших компонентов эффективного управления. В сфере пенсионного обеспечения используются две основные категории показателей для оценки эффективности управления пенсионными выплатами: качество обслуживания (эффективность) и стоимость услуг в расчете на одного участника (результативность).

1. Организация работы в секретариате Фонда

а) Стратегические цели, приоритеты и показатели эффективности

64. Стратегические цели и приоритеты секретариата Фонда часто носят абстрактный характер, без указания четких задач или поддающихся количественной оценке показателей, привязанных к его основным услугам. Эти проблемы отмечались в предыдущих докладах УСВН о проверках, в том числе в докладе 2017/002, в котором были обозначены недостатки в области контроля за оформлением пенсионных пособий, включая своевременную обработку документов о прекращении службы и принятие последующих мер в случае их отсутствия. На момент составления настоящего доклада большинство рекомендаций по итогам аудиторской проверки по-прежнему находилось в процессе выполнения.

б) Отчеты об эффективности работы

65. О проблемах, касающихся эффективности работы секретариата Фонда, представлялась в значительной степени неполная информация. Например, лишь в январе 2018 года Фонд сообщил о более чем 15 000 дел, остающихся неоформленными в силу различных причин. Это произошло по прошествии более двух лет после того, как Фонд доложил об успешном внедрении Комплексной системы управления пенсионными выплатами. До этого момента Фонд сообщал только о примерно 3000 накопившихся дел, по которым были представлены все три документа, необходимые для оформления пенсионных пособий. Фонд не сообщал о 15 000 дел, о которых идет речь, на том основании, что он не несет за них ответственность до тех пор, пока не будут получены все три документа. Фонд не принимал последующие меры в случае отсутствия документов, даже несмотря на то, что в Комплексной системе управления пенсионными выплатами предусмотрена автоматизированная функция рассылки автоматических напоминаний. Более того, согласно своим принципам управления качеством, Фонд несет ответственность за то, чтобы активно добиваться представления недостающих документов в целях уменьшения неудобств, испытываемых бенефициарами, не получающими пособий.

66. Хотя Фонд определяет и сообщает стоимость услуг в расчете на одного участника с 2012 года, в качестве показателя эффективности она официально не принята. В 2015 году тогдашний Председатель Правления обратил внимание на актуальность этого показателя, представляя Генеральной Ассамблее предлагаемый бюджет Фонда на 2016–2017 годы, и предположил, что стоимость услуг Фонда в расчете на одного участника в 2018–2019 годах снизится до уровня 2006 года в результате экономии средств за счет повышения эффективности, обусловленного внедрением Комплексной системы управления пенсионными выплатами. Применяемая Фондом методика исчисления стоимости услуг в расчете на одного участника исключает долю административных расходов Фонда, покрываемую Организацией Объединенных Наций, несмотря на неотделимость функций секретариатского обслуживания комитетов по пенсиям персонала от операций Фонда. Фактическая стоимость услуг в расчете на одного участника с учетом этих расходов оказалась бы намного более высокой: 233 долл. США за 2017 год по сравнению с 184 долл. США, по подсчетам Фондом. Более того, прогнозируемая Фондом стоимость услуг в расчете на одного участника за 2018 год (192 долл. США) на 28 процентов превышает показатель за 2006 год (150 долл. США). Секретариату Фонда еще предстоит провести сопоставительный анализ для определения обоснованности своих расходов.

с) Служебная аттестация Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника

67. В 2013 году Правление постановило, что эффективность работы Главного административного сотрудника с учетом стратегических целей Фонда будет оценивать каждые два года его «бюро». В 2016 году «бюро» провело оценку цикла 2014–2015 годов. УСВН считает эту оценку неадекватной, поскольку: а) эффективность работы Главного административного сотрудника не измерялась на основе четких задач и показателей; б) качеству основных услуг, эффективности оперативной деятельности и осуществлению особо важных проектов не уделялось приоритетное внимание; и с) не подвергалась оценке эффективность работы Главного административного сотрудника в качестве Секретаря Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций. Оценка в значительной степени основывалась на итогах самооценки, представленных Главным административным сотрудником, в которых недооценивалось значение таких связанных с эффективностью работы вопросов, как задержки с оформлением пособий, и переоценивались достигнутые результаты, такие как внедрение Комплексной системы управления пенсионными выплатами.

68. Эффективность работы заместителя Главного административного сотрудника никогда не подвергалась оценке. В ходе своей сессии 2017 года Правление не обсуждало вопрос о повторном назначении заместителя Главного административного сотрудника и не инициировало процесс отбора следующей кандидатуры, хотя было известно, что первый срок полномочий заместителя Главного административного сотрудника истекает в 2018 году.

д) Служебная аттестация персонала

69. Комиссия ревизоров сообщила о том, что в мае 2014 года не был завершен цикл служебной аттестации 2012–2013 годов для 46 процентов сотрудников Фонда и что 47 процентов сотрудников получили повышение окладов в отсутствие надлежащей аттестации их работы за соответствующий год. Фонд согласился с рекомендацией Комиссии осуществлять эффективный контроль и надзор за процессом служебной аттестации и спрашивать со всех руководителей среднего и нижнего звена за ее проведение. Тем не менее УСВН отметило, что с тех пор показатель доли сотрудников Фонда, прошедших служебную аттестацию, ухудшился. По состоянию на апрель 2018 года не был завершен цикл служебной аттестации 2016–2017 годов для 43 процентов сотрудников секретариата Фонда (и свыше 80 процентов в двух секциях). Кроме того, было зафиксировано несколько случаев, когда функции первого и второго аттестующих сотрудников выполнял один и тот же руководитель, что ослабляет систему сдержек и противовесов в организации работы сотрудников.

2. Организация работы в Управлении инвестиций

70. Управление инвестиций постоянно определяло свою стратегическую цель как достижение долгосрочной актуарной реальной нормы прибыли в размере 3,5 процента. Управление проводило также оценку эффективности своей деятельности и сообщало о полученных результатах в сопоставлении со своим нормативным контрольным показателем, которые регулярно публиковались на веб-сайте Фонда. Представитель Генерального секретаря по инвестированию активов Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций ежегодно подписывал соглашение о служебной аттестации с Генеральным секретарем, которое предусматривало оценку показателей эффективности соответствующим образом. Эти показатели эффективности спускаются вниз до уровня руководителей и сотрудников Управления. Показатель доли сотрудников

Управления, прошедших служебную аттестацию, составил 86 процентов в цикле 2013–2014 годов и увеличился до 99 процента в цикле 2016–2017 годов. Управление провело также два сопоставительных анализа — в 2012 и 2017 годах.

Рекомендация 9

Правлению следует: а) создать механизмы, которые обеспечивали бы проведение и документирование ежегодной служебной аттестации Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника с опорой на четкие количественные параметры, благодаря чему достигалась бы их подотчетность; и б) обеспечить подотчетность секретариата Фонда за ежегодную оценку служебной деятельности своего персонала.

Замечания Правления. Правление согласилось с этой рекомендацией.

С. Контрольная среда

1. Передовая практика в области управления

71. Как отмечено в пункте 58 выше, в соответствии с Интегрированной системой внутреннего контроля ответственность за создание эффективной контрольной среды путем обеспечения надзора и обозначения ориентиров в отношении проявления добросовестности и соблюдения этических ценностей несет в конечном итоге Правление.

2. Культурные установки, ориентиры и позиция, которых придерживается организация

а) Транспарентность и подотчетность

72. Транспарентность рассматривается как один из ключевых элементов эффективного управления и как неперемное условие для обеспечения подотчетности. В настоящее время Правление устанавливает ограничения в отношении распространения своих документов. В его справочном пособии говорится о том, что все документы для заседаний Правления, Постоянного комитета и комитетов по пенсиям персонала предназначены для служебного пользования и носят конфиденциальный характер. Члены Правления и его комитетов подписывают декларацию о том, что они должны соблюдать конфиденциальность всей внутренней информации, которая доверяется им или которую они получают иным образом при исполнении ими своих обязанностей. Требование соблюдать конфиденциальность не позволяет членам Правления получать добросовестным образом какие-либо независимые консультации у других лиц, которые могут иметь достаточную квалификацию для того, чтобы информировать их о последствиях предложений, находящихся на рассмотрении Правления, и о том, чем могут быть чреваты их решения в этой связи. УСВН считает, что многие из документов для служебного пользования в действительности не носят конфиденциальный характер и должны предоставляться в Фонде заинтересованным сторонам, которые невозможно заверить в обеспечении подотчетности в отсутствие транспарентности и доступа к информации.

73. Секретариат Фонда неоднократно прибегал к практике внесения поправок к положениям и правилам Фонда без выяснения мнения или даже информирования в рамках структуры управления Фондом соответствующих заинтересованных сторон, которые будут ощущать на себе последствия таких поправок. Такая практика вызывает серьезные сомнения относительно приверженности принципам транспарентности и объективности, а также побудительных мотивов принятия столь непрозрачного подхода к изменению нормативно-правовой базы Фонда. Этой ситуации способствует то обстоятельство, что функции Секретаря Правления и Главного административного сотрудника Фонда выполняет одно и то же лицо.

в) Независимость и беспристрастность

74. В феврале 2016 года Главный административный сотрудник принял награду от подрядчика, с которым Фонд заключил контракт на предоставление базовых услуг. Контракт был заключен в марте 2012 года бывшим Главным административным сотрудником вопреки рекомендациям Комитета Центральных учреждений по контрактам, в результате чего было отклонено приемлемое предложение с самыми низкими ценами и были приняты дополнительные обязательства в объеме 1 млн долл. США (см. доклад 2016/136 УСВН). Нынешний Главный административный сотрудник, который являлся заместителем Главного административного сотрудника Фонда, когда Фонд заключал этот контракт в 2012 году, до своего назначения в Фонд работал у того же подрядчика. В ходе самооценки в 2016 году Главный административный сотрудник отметил получение от подрядчика награды как большое достижение.

75. Принятие награды от подрядчика противоречило административной инструкции, которая требует немедленно отклонять или возвращать любые почетные звания, знаки отличия, услуги или подарки от любого физического или юридического лица, поддерживающего или стремящегося наладить деловые отношения с Организацией. Секретариат Фонда пояснил, что он сообщил о получении награды Правлению и Ревизионному комитету, которые не дали никаких рекомендаций или предложений на этот счет, а отметили это достижение. УСВН считает, что такое одобрение не задает надлежащие ориентиры в отношении норм поведения, ожидаемого от руководства и персонала Фонда.

с) Добросовестность и этические ценности

76. В соответствии с принципами, касающимися контрольной среды, которые изложены в Интегрированной системе внутреннего контроля, организации должны демонстрировать приверженность проявлению добросовестности и соблюдению этических ценностей. Тем не менее УСВН выявило ряд случаев, когда секретариату Фонда, возможно, сделать это не удалось. Например, Главный административный сотрудник не вмешался, чтобы предотвратить конфликт интересов при найме старшего руководителя, который одновременно являлся кандидатом на эту должность и был участником переписки, касающейся классификации этой должности. В другом случае старший руководитель отправил сотруднику копию электронного сообщения, в котором содержались вопросы для оценки кандидатов на должность, на которую последний подал заявление. В обоих случаях секретариат Фонда отобрал этих сотрудников на указанные должности.

77. Нынешний Главный сотрудник по вопросам информации Фонда исполняет функции заместителя председателя комитета по вопросам управления одного из учреждений Организации Объединенных Наций, обслуживающего ряд структур Организации Объединенных Наций, включая Фонд. Комитет по вопросам

управления принимает решения относительно перечня предоставляемых учреждений услуг и ставок, по которым они предоставляются. Лицо, занимающее должность Главного сотрудника по вопросам информации, непосредственно руководит процессом оформления заявок на услуги этого учреждения, стоимость которых в настоящее время составляет 7 млн долл. США в год. Главный сотрудник по вопросам информации является бывшим сотрудником УСВН, который в 2009 году руководил в УСВН аудиторской проверкой услуг, предоставляемых этим учреждением ряду структур Организации Объединенных Наций, включая Фонд. По результатам этой проверки была вынесена рекомендация, в которой одному из департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций (департамент А) было предложено определить и взыскать переплаченные этому учреждению суммы за услуги, которые не запрашивались или не предоставлялись. Департамент А недавно заявил, что он приостановил платежи этому учреждению на сумму приблизительно 5 млн долл. США до урегулирования спорных требований. Департамент А заявил также, что это учреждение недавно просило Главного сотрудника по вопросам информации оказать помощь в качестве посредника для проведения анализа и консультирования обеих сторон по вопросу о том, как урегулировать данный спор. Сочетание функций, выполняемых одним лицом, — как аудитора УСВН, который выносил рекомендацию департаменту А, как Главного сотрудника по вопросам информации и заказчика услуг, предоставляемых упомянутым учреждением, от имени Фонда, как заместителя председателя комитета по вопросам управления этого учреждения и теперь как посредника в споре между департаментом А, в котором данное лицо ранее проводило проверку, и этим учреждением — порождает многочисленные конфликты интересов, которые могут повлиять на независимость и беспристрастность этого лица.

78. В поступившей в УСВН информации отмечается, что сотрудниками Фонда поданы три жалобы, в которых утверждается, что они подвергаются преследованию со стороны секретариата Фонда. Бюро по вопросам этики установило, что во всех трех случаях преследование имело место. Эти случаи указывают на то, что Правлению необходимо восстановить доверие между сотрудниками и содействовать соблюдению этических норм без опасения преследования.

Рекомендация 10

Правлению следует принять эффективные меры к обеспечению того, чтобы секретариат Фонда задавал «сверху» надлежащие ориентиры в отношении проявления добросовестности и соблюдения этических ценностей.

Замечания Правления. Правление согласилось с этой рекомендацией.

3. Организационная структура

а) Распределение ресурсов

79. Проведенный УСВН обзор распределения ресурсов в течение семи двухгодичных периодов с 2004–2005 годов по 2016–2017 годы показал, что секретариат Фонда использовал больше ресурсов на выполнение вспомогательных функций, чем на осуществление своей программы работы. В соответствии с отраслевыми стандартами все функции, касающиеся правовых вопросов, толкования нормативных положений, актуарной оценки и управления рисками, рассматриваются в качестве вспомогательных услуг. С учетом этого распределение

ресурсов между программой работы и вспомогательным обслуживанием по программе в двухгодичном периоде 2016–2017 годов составило соответственно 46 процентов и 48 процентов, что, по всей видимости, свидетельствует о приоритетности вспомогательных функций над программной деятельностью.

80. В период между 2004–2005 годами и 2016–2017 годами количество штатных должностей С-5 и Д-1, предназначенных для вспомогательного обслуживания по программе, в том числе в Секции управления рисками и правового обслуживания, которая была создана в 2014 году, увеличилось на 250 процентов. Количество штатных должностей категории специалистов для сотрудников, занимающихся правовыми вопросами, возросло в период между 2004–2005 годами и 2016–2017 годами на 500 процентов, что составляет самое большое увеличение среди всех должностных функций и секций в секретариате Фонда.

b) Сочетание различных функций в Секции управления рисками и правового обслуживания

81. До 2014 года функция управления рисками находилась в непосредственном ведении Главного административного сотрудника. С введением в 2014 году новой структуры сотрудники секретариата Фонда по вопросам оценки рисков подчиняются начальнику Секции управления рисками и правового обслуживания. Должность начальника Секции управления рисками и правового обслуживания была утверждена на уровне Д-1 после ряда безуспешно предпринимавшихся на протяжении трех двухгодичных периодов подряд Главным административным сотрудником попыток либо создать новую должность Д-1, либо реклассифицировать существующую в Правовой секции должность С-5 до уровня Д-1. С учетом того, что основная задача сотрудника на этой должности заключается в том, чтобы направлять, организовывать и методически курировать работу по предоставлению всех услуг в рамках Секции управления рисками и правового обслуживания (включая актуарную оценку и управление рисками), представляется неясным, эффективно ли решается эта задача, если сотрудник на этой должности обладает опытом работы главным образом в сфере правового обслуживания. Для обоснования создания Секции Главный административный сотрудник сослался на то, что это «позволит Фонду лучше понимать и отслеживать основные проблемы с ликвидностью и проводить надлежащий профессиональный комплексный анализ в целях предоставления директивным органам и руководству информации, необходимой для принятия компетентных решений». Эти функции требуют специальных знаний и навыков, которые отличаются от квалификационных требований, предъявляемых к правовому обслуживанию. Объединение различных специализированных функций в рамках Секции, руководитель которой является, по сути, специалистом по правовым вопросам, является нежелательным с точки зрения управления и может привести к применению юридического подхода к осуществлению неюридических функций. Это проявляется в том, как Фонд реагирует на доклады, подготовленные Секцией в порядке надзора для Главного административного сотрудника, в которых явно просматривается формально-юридический, а не управленческий подход к вопросам риска и контроля.

c) Сомнительное использование временных ресурсов

82. В июне 2016 года Фонд принял на работу на временной основе старшего сотрудника на должность С-5 для содействия осуществлению своей стратегии поддержания связей с общественностью. В июле 2016 года Фонд обратился с просьбой о создании для этой функции штатной должности С-5, но эта просьба была отклонена Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам. В 2017 году секретариат Фонда вновь обратился с просьбой о создании такой же должности, но с незначительными изменениями в ее названии.

Консультативный комитет вновь отклонил эту просьбу, заявив, что «Пенсионному фонду следует в первую очередь уделять внимание улучшению своей оперативной деятельности». Несмотря на вынесенную Консультативным комитетом в 2016 и 2017 годах рекомендацию, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей, секретариат Фонда продолжал финансировать эту должность за счет ресурсов по линии временного персонала общего назначения, выделенных для других целей. Аналогичным образом в 2015 году секретариат Фонда обратился с просьбой реклассифицировать должность С-4 специалиста по программам до уровня С-5, которая была отклонена Консультативным комитетом. Несмотря на отказ, Фонд принял на эту должность сотрудника, используя ресурсы по линии временного персонала общего назначения, выделенные для других целей. Кроме того, с мая 2015 года секретариат Фонда принимает на работу на временной основе на должность Д-1 старшего руководителя для содействия осуществлению своих административных функций. Однако ресурсы для финансирования этой должности никогда не испрашивались и не утверждались. УСВН считает, что такие действия в обход или нарушение решений директивных органов секретариатом Фонда не задают надлежащие ориентиры для сотрудников Фонда.

Рекомендация 11

Правлению следует: а) определить адекватность распределения ресурсов между программными и вспомогательными функциями; и б) усилить контроль за тем, чтобы секретариат Фонда использовал ресурсы в соответствии с решениями директивных органов.

Замечания Правления. Правление согласилось с этой рекомендацией, отметив, что она созвучна давно сложившейся в Правлении практике и что оно продолжит эту практику и будет выполнять свои функции в области контроля за использованием и распределением ресурсов в приоритетном порядке.

Замечания УСВН. УСВН считает, что Правлению необходимо обеспечить эффективный контроль за распределением и использованием ресурсов секретариатом Фонда.

4. Коллегия по отбору кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника

а) Недостатки, связанные с процессом отбора

83. В феврале 2018 года Председатель Правления учредил специальную коллегия по отбору кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника в составе 8 членов для заполнения вакансии, открывающейся в связи с решением сотрудника на этой должности уволиться из Организации 30 июня 2018 года. Председатель обратился к трем членам, выступающим от имени входящих в состав Правления групп, и ФАФИКС с просьбой координировать выдвижение двух представителей от каждой из их групп в коллегия по отбору. Некоторые члены Правления, представляющие Организацию Объединенных Наций, высказались против такого подхода и просили в соответствии с правилами процедуры созвать Постоянный комитет (который должен действовать от имени Правления в период между его сессиями) для надзора за работой коллегии по отбору, соответствующие процедуры которой были до этого установлены Правлением в 2004 году. Однако Председатель Постоянного комитета отказался созвать Комитет, заявив, что такая просьба должна поступать от

комитетов по пенсиям персонала, а не от отдельных лиц. Нет никаких свидетельств того, что с такой просьбой в Постоянный комитет обратился заместитель Главного административного сотрудника, который действовал в качестве Секретаря Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций и в качестве Секретаря Правления и Постоянного комитета.

84. В записке, направленной Правлению в 2004 году, Главный административный сотрудник в сжатом виде изложил процедуры, которым для тех же целей следовало в 1998 году, и подчеркнул необходимость в разработке процедур отбора, которые можно было бы использовать и в будущем. Соответственно, в то время Правление решило использовать те же процедуры, которые применялись в 1998 году. Правление уполномочило Постоянный комитет назначить группу по отбору и просило Секретаря Правления распространить проект описания должности и проект объявления о вакансии среди комитетов по пенсиям персонала и членов Правления для высказывания по ним замечаний до того, как они будут приняты в окончательном виде Постоянным комитетом. Однако для отбора в 2018 году кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника (на момент проведения проверки этот процесс не был завершен) объявление о вакансии было подготовлено коллегией по отбору без распространения среди комитетов по пенсиям персонала, членов Постоянного комитета или членов Правления. После того как должность была объявлена, некоторые члены Правления выразили обеспокоенность по поводу того, что в объявлении о вакансии не упомянуты обязанности заместителя Главного административного сотрудника, связанные с выполнением этим сотрудником двойной роли как заместителя Секретаря Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций.

85. Помимо процедурных отклонений, указанных выше, в отношении коллегии по отбору УСВН беспокоят также следующие вопросы:

а) в ходе предыдущих процессов отбора кандидатур на должности Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника секретарь/докладчик каждой коллегии по отбору был независим и свободен от каких-либо очевидных конфликтов интересов. В данном случае, однако, согласно имеющейся у УСВН информации, эта роль возложена на сотрудника секретариата Фонда, занимающего должность С-4, что вызывает обеспокоенность, поскольку кандидатами на открывающуюся вакансию могут быть некоторые старшие руководители Фонда. С учетом более низкого положения упомянутого сотрудника в иерархии Фонда соблюдение добросовестности в ходе данного процесса может быть поставлено под угрозу в связи с возможным конфликтом интересов при выполнении этим сотрудником своей роли секретаря коллегии по отбору;

б) объявление о вакансии, опубликованное Управлением людских ресурсов 2 марта 2018 года, содержит дополнительный раздел под названием «Оклад и пособия» (в таких объявлениях, как правило, отсутствующий), в котором указывается чистый годовой оклад в размере 108 189 долл. США после вычета ставки налогообложения персонала. В нем содержится также ссылка на веб-страницу, на которой приводится информация об окладах и пособиях в системе Организации Объединенных Наций. Несмотря на то, что Управление людских ресурсов определяет «оклад» как состоящий из двух элементов (базовый оклад и корректив по месту службы), сумма в размере 108 189 долл. США не включает в себя годовой корректив по месту службы в размере 72 378 долл. США. Внешним кандидатам приходится пробираться через пласты информации, чтобы установить фактический размер оклада для этой должности, в то время как такая информация должна указываться сразу, как это было сделано в объявлении о

вакансии для заполнения должности Главного административного сотрудника, которое было опубликовано в сентябре 2011 года и в котором был указан чистый годовой оклад, включая корректив по месту службы. Предоставление неполной информации о таких важных условиях службы может рассматриваться как недобросовестная практика, призванная обеспечить преимущество для внутренних кандидатов.

86. Процесс отбора страдает от противоречий и разногласий между членами Правления и членами Постоянного комитета, что плохо сказывается на Фонде с точки зрения управления им. Отступления от установленных процедур в сочетании с проявлением произвола и конфликтом интересов ставят под сомнение объективность процесса и могут подорвать доверие к отобранному кандидату.

Рекомендация 12

Правлению следует проанализировать состав и процедуры коллегии по отбору кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника, учитывая факты отклонения от действующих процедур и видимую произвольность последних, и определить, не стоит ли начать отборочный процесс заново, чтобы обеспечить при проведении конкурсного отбора соблюдение добросовестности и объективности.

Замечания Правления. Правление не согласилось с этой рекомендацией в ее нынешней формулировке. Правление заявило, что оно проанализировало состав и процедуры коллегии по отбору, которые были сформулированы в межсессионный период, сочло их целесообразными и на основании этого вынесло Генеральному секретарю рекомендацию в отношении отбора кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника. Правление отметило, что оно обобщит вынесенные уроки на предмет их приложения к будущим отборочным коллегиям.

Замечания УСВН. УСВН считает, что Правление, как представляется, согласилось с этой рекомендацией и выполнило ее, даже если оно решило все же рекомендовать Генеральному секретарю кандидатуру для назначения вместо возобновления процесса отбора, несмотря на отмеченные проблемы.

в) Отсутствие планирования замещения кадров

87. Эффективность работы нынешнего Главного административного сотрудника была впервые подвергнута оценке в 2016 году, примерно за 18 месяцев до истечения его первого срока полномочий, с целью, очевидно, установить, является ли работа сотрудника на этой должности достаточно эффективной для того, чтобы рекомендовать его на второй срок полномочий, начинающийся 1 января 2018 года. Если бы это не было сделано, Правлению пришлось бы назначить коллегию по отбору новой кандидатуры на должность Главного административного сотрудника достаточно заблаговременно для того, чтобы можно было рекомендовать назначенное на эту должность лицо в ходе сессии Правления 2017 года. Однако такое соображение не было принято в расчет в случае заместителя Главного административного сотрудника, хотя было известно, что первый срок полномочий сотрудника на этой должности истекает 31 августа 2018 года. В декабре 2017 года Председатель Правления информировал членов Правления о решении заместителя Главного административного сотрудника

выйти в отставку 30 июня 2018 года, за два месяца до окончания его первого срока полномочий и за месяц до начала сессии Правления 2018 года. Это решение заместителя Главного административного сотрудника, которое пришлось на то время, когда было известно, что Главный административный сотрудник находится в продолжительном отпуске по болезни без указания точной даты его возвращения к исполнению служебных обязанностей, спровоцировало в секретариате Фонда кризис в плане замещения кадров. В конечном итоге заместитель Главного административного сотрудника согласился остаться в должности до 31 августа 2018 года. Объявление о вакансии было опубликовано 2 марта 2018 года с указанием, что срок приема заявлений истекает 15 апреля 2018 года (всего за 4,5 месяца до предстоящего выхода в отставку сотрудника на этой должности и за 3,5 месяца до начала сессии Правления 2018 года). Правлению необходимо не допускать повторения подобных ситуаций посредством надлежащего планирования замещения кадров и формализации процедур отбора с учетом добросовестной практики, которой следовали в 1998 и 2004 годах, а не разрабатывать каждый раз новые процедуры.

Рекомендация 13

Правлению следует обеспечить надлежащее планирование замещения кадров на должностях Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника, предусмотрев достаточное время для проведения конкурсного отбора кандидатур на основе заранее оговоренных процедур.

Замечания Правления. Правление согласилось с этой рекомендацией.

VI. Комментарии Правления по проекту доклада

88. В полном виде ответ Правления на проект настоящего доклада приводится в приложении. В таблице 3 содержатся выдержки из общих комментариев Правления по докладу и замечания УСВН к ним.

Таблица 3

Комментарии Правления и замечания УСВН

Комментарии Правления

Замечания УСВН

Значительное большинство членов Правления выразили серьезную озабоченность тем, как УСВН провело эту проверку, причем многие из них усмотрели в ней изъяны и непрофессионализм.

С учетом масштабов предпринимаемых усилий УСВН направило большую группу в составе четырех аудиторов на должностях класса С-4 и одного помощника аудитора, которые действовали под строгим надзором начальника Секции и старшего руководства Отдела внутренней ревизии. Аудиторы, которые проводили проверку, обладали одним или несколькими главными дипломами, подтверждающими квалификацию в этой профессии (т.е. дипломированный внутренний аудитор, дипломированный бухгалтер-аудитор, дипломированный аудитор информационных систем, дипломированный аудитор по расследованию случаев мошенничества и дипломированный финансовый аналитик). Они выполняли свою работу на основе процесса проверки, который разъясняется в подробно описанном круге

ведения, опубликованном 22 февраля 2018 года и направленном всем членам Правления и их заместителям, Ревизионному комитету и секретарям комитетов по пенсиям персонала всех 23 организаций — членов Фонда, которые информировались также о выводах и рекомендациях по итогам проверки на каждом этапе этого процесса (т.е. итоговое совещание, подробные результаты проверки и проект доклада). УСВН в надлежащем порядке и в полной мере соблюдало Международные основы профессиональной практики, установленные Институтом внутренних аудиторов.

По просьбе Председателя шестьдесят четвертой сессии Правления Ревизионный комитет рассмотрел проект доклада УСВН и высказался в поддержку большинства рекомендаций по итогам проверки, включая все пять рекомендаций, которые УСВН считает особо важными (т.е. рекомендации 2, 5, 8, 9 и 10). В своем докладе Правлению Ревизионный комитет не ставил какие-либо вопросы в связи с процессом проверки и не обнаружил в нем изъянов и проявлений непрофессионализма. УСВН утверждает, что проверка проводилась компетентными аудиторами транспарентным образом и на профессиональном уровне.

Значительное большинство членов охарактеризовали проверку как опирающуюся на не до конца проверенные факты и не сопровождающуюся разумной профессиональной заботой о том, чтобы выяснить достаточный объем достоверных сведений в обоснование делаемых выводов и выносимых рекомендаций.

Рядом членов было отмечено, что при составлении доклада и содержащихся в нем рекомендаций не нашлось места адекватным ссылкам на правила и положения Фонда или адекватному их учету.

В ответе Правления не представлены сведения, подтверждающие наличие в докладе каких-либо фактических неточностей, в поддержку утверждения о том, что «проверка опиралась на не до конца проверенные факты». Подробные результаты данной проверки, которые были опубликованы 1 июня 2018 года для комментариев Правления, содержат 98 сносок, где приводятся ссылки на основные документы, на которых базируются фактические заявления. УСВН полагает, что доклад основан на фактах, которые были как можно более тщательно проверены и что сделанные выводы и вынесенные рекомендации основаны на проверенных фактах.

Как пояснялось выше, подробные результаты данной проверки содержат 98 сносок, где приводятся ссылки на соответствующие документы, в том числе, где это необходимо, на положения и правила.

Существующая структура управления была создана и институционализована на основе положений и правил Фонда. Следовательно, любые рекомендации по изменению структуры управления должны выходить за рамки существующих положений и правил, а не ограничиваться ими, поскольку изменить нынешние механизмы управления невозможно без изменения существующих положений и правил. Поэтому в ходе такой проверки, как настоящая, значение существующих положений и правил Фонда носит ограниченный характер.

Прозвучало также мнение о том, что при составлении доклада не были соблюдены Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита, в частности стандарт 1220.A1, который требует, чтобы внутренние аудиторы проявляли должную профессиональную осмотрительность с учетом объема работы, необходимого для достижения цели проверки, учитывая, что УСВН не следило за работой сессии Правления, которая является центральным событием с точки зрения управления. Кроме того, было отмечено, что УСВН в основном не удалось отразить замечания и мнения всех участников и организаций, представленных в Правлении.

Группа аудиторov изучила более 25 000 страниц документов, касающихся последних 15 лет (а по некоторым вопросам и более протяженного периода), для того чтобы получить представление о том, как изменялись в Правлении структура управления и связанные с ним процессы. Группа аудиторov запросила представить письменные материалы 33 членов Правления, 17 заместителей, 14 членов комитетов Правления и секретарей всех 23 комитетов по пенсиям персонала через рассылку подробных вопросников, охватывающих направления деятельности, относящиеся к сфере компетенции Правления. Группа аудиторov провела обстоятельные собеседования с репрезентативной выборкой лиц из всех представленных в его составе групп. Выборка включала 21 члена и заместителя члена Правления, которые представляли 7 из 23 организаций — членов Фонда, наряду с 4 представителями ФАФИКС, помимо по меньшей мере 15 старших руководителей и сотрудников Фонда. Группа аудиторov следила также за проведением заседаний Комитета по контролю за активами и обязательствами, Ревизионного комитета и Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций, чтобы разобраться в работе этих комитетов в контексте управления Фондом.

В соответствии с резолюцией 72/262 А Генеральной Ассамблеи УСВН должно представить настоящий доклад Генеральной Ассамблее на ее семьдесят третьей сессии для рассмотрения в контексте вопросов, касающихся Фонда. С этой целью Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению наметил в качестве даты представления доклада Департаменту для опубликования 22 августа 2018 года¹. Этот срок не позволил УСВН наблюдать за сессией Правления (которая состоялась в период с 27 июля по 3 августа 2018 года) в ходе проведения проверки на этапе полевых работ, который должен был завершиться к концу мая 2018 года, с тем чтобы предоставить время для подготовки подробных результатов проверки и проекта доклада для комментариев Правления. Тем не менее углубленного анализа документов, подробных вопросников, обстоятельных собеседований и личного присутствия на заседаниях комитетов, о чем говорилось выше, а также опыта, накопленного УСВН в результате участия в заседаниях Правления на протяжении последних нескольких лет, в совокупности было достаточно для

¹ В конце июля 2018 года Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению сообщил о своей готовности предоставить УСВН дополнительное время, если таковое потребует, для того чтобы представить доклад после включения в него ответа Правления на проект доклада. Однако даже это дополнительное время не позволило УСВН наблюдать за работой шестьдесят пятой сессии Правления в ходе проведения проверки на этапе полевых работ, который завершился 31 мая 2018 года.

того, чтобы завершить в ходе проверки этап полевых работ, проявив должную профессиональную осмотрительность, и достигнуть целей проверки. Поэтому УСВН вновь заявляет, что проверка проводилась в соответствии с Международными основами профессиональной практики, установленными Институтом внутренних аудиторов, и подтверждает обоснованность и актуальность выводов и рекомендаций аудиторов.

Хотя Председатель шестьдесят четвертой сессии не представила от имени Правления или в своем личном качестве никаких замечаний по выводам и рекомендациям аудиторов ни на одном этапе процесса проверки, УСВН были получены замечания от ФАФИКС, представителей участников из Организации Объединенных Наций и комитета по пенсиям персонала одного из специализированных учреждений, которые были в полной мере приняты во внимание, прежде чем проект доклада был представлен 17 июля 2018 года для рассмотрения Правлением на его шестьдесят пятой сессии. Поскольку было невозможно реально отразить поступившие противоположные и противоречивые мнения в отношении выводов и рекомендаций аудиторов, УСВН рассчитывало на то, что свои замечания по проекту доклада представит Правление, которому были адресованы все рекомендации, Правление представило свой ответ, который в полной мере отражен в настоящем докладе, 14 августа 2018 года.

Ряд членов Правления отметили, что проверка была проведена в очень сжатые сроки, не соразмерные важности различных управленческих проблем, которые были предметом ее рассмотрения.

Проверка началась 17 января 2018 года, а проект доклада был опубликован для рассмотрения Правлением 17 июля 2018 года. Сроки для завершения проверки были установлены в соответствии с резолюцией 72/262 А Ассамблеи и с учетом крайнего срока представления доклада Департаменту по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению для опубликования. УСВН считает, что отведенного ему времени продолжительностью шесть месяцев было достаточно для довольно обстоятельного рассмотрения всех соответствующих управленческих проблем.

Они подчеркнули, что им дали слишком мало времени для тщательного рассмотрения далеко идущих рекомендаций, содержащихся в проекте доклада.

УСВН представило резюме выводов и рекомендаций по итогам проверки Председателю шестьдесят четвертой сессии Правления 21 мая 2018 года для обсуждения на итоговом совещании, которое состоялось 25 мая 2018 года. Председатель распространила документ среди всех сторон, которых это касается (т.е. члены и заместители членов Правления, секретари всех комитетов по пенсиям персонала и представители ФАФИКС). После этого 1 июня 2018 года УСВН официально направило подробные результаты проверки Председателю, которая распространила документ среди всех сторон, которых это касается. Затем 17 июля 2018 года УСВН направило проект доклада Председателю шестьдесят

*Комментарии Правления**Замечания УСВН*

четвертой сессии Правления, которая распространила его среди тех же лиц. Таким образом, в период с мая по июль 2018 года члены Правления и другие лица располагали достаточным временем и возможностями для рассмотрения выводов и рекомендаций по итогам проверки и высказывания по ним замечаний.

Подпись) Хейди Мендоса
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Сентябрь 2018 года

Приложение

Комментарии по проекту доклада Управления служб внутреннего надзора о всеобъемлющей проверке структуры управления и связанных с ним процессов в Правлении Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, полученные от Председателя шестьдесят пятой сессии Правления

1. Правление приняло к сведению и в первоначальном порядке обсудило проект доклада УСВН от 17 июля 2018 года о проверке структуры управления и связанных с ним процессов в Правлении. Подавляющее большинство членов Правления выразили серьезную озабоченность тем, как УСВН провело эту проверку, причем многие из них усмотрели в ней изъяны и непрофессионализм. Значительное большинство членов охарактеризовали проверку как опирающуюся на не до конца проверенные факты и не сопровождавшуюся разумной профессиональной заботой о том, чтобы выяснить достаточный объем достоверных сведений в обоснование делаемых выводов и выносимых рекомендаций.
2. По мнению представителей участников, проверка была хорошо продуманной, надлежаще проведенной, отвечающей профессиональным стандартам и опирающейся на проверенные факты, а доклад о ней — грамотно составленным.
3. Рядом членов было отмечено, что при составлении доклада и содержащихся в нем рекомендаций не нашлось места адекватным ссылкам на правила и положения Фонда или адекватному их учету. Прозвучало также мнение о том, что при составлении доклада не были соблюдены Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита, в частности, стандарт 1220.A1, который требует, чтобы внутренние аудиторы проявляли должную профессиональную осмотрительность с учетом объема работы, необходимого для достижения цели проверки, учитывая, что УСВН не следило за работой сессии Правления, которая является центральным событием с точки зрения управления. Кроме того, было отмечено, что УСВН в основном не удалось отразить замечания и мнения всех участников и организаций, представленных в Правлении.
4. Представители участников из Организации Объединенных Наций сочли, что на правила и положения были даны корректные ссылки и что на каждом этапе проверки у членов и организаций, которые они представляют, была возможность изложить свои мнения.
5. Ряд членов Правления отметили, что проверка была проведена в очень сжатые сроки, не соразмерные важности различных управленческих проблем, которые были предметом ее рассмотрения. Они подчеркнули, что им дали слишком мало времени для тщательного рассмотрения далеко идущих рекомендаций, содержащихся в проекте доклада.
6. Представители участников из Организации Объединенных Наций отметили, что отведенный для проверки срок был достаточным и что членам Правления было предоставлено необходимое время.
7. Правление серьезно относится к своим обязанностям и твердо считает, что управленческие вопросы имеют большое значение и что их рассмотрение отвечает общим интересам и отражает озабоченность всех членов Правления, поскольку позволяет содействовать повышению эффективности работы и процессов принятия решений и укреплению авторитета Правления на благо участников, групп, входящих в его состав, и бенефициаров Фонда.

8. В таблице ниже Правление приводит свои ответы на рекомендации УСВН и просит включить их в окончательный доклад УСВН Генеральной Ассамблее. В соответствии со сложившейся практикой Правление примет меры по выполнению рекомендаций, с которыми оно согласилось.

Ответы Правления Пенсионного фонда на рекомендации Управления служб внутреннего надзора по итогам его проверки структуры управления в Правлении

Рекомендация УСВН

Ответ Правления

1. Правлению следует:

a) установить для своих членов четкий круг ведения, где перечислялись бы, в частности, оптимальные квалификационные критерии и любые уместные ограничения или оговорки;

b) пересмотреть свою нынешнюю методiku самооценки, чтобы сделать ее более эффективной и полезной.

2. Правлению следует:

a) во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи представить предложения в отношении равной и справедливой представленности организаций-членов в Правлении, с тем чтобы его состав отражал фактическое распределение работающих участников Фонда, нынешние и будущие тенденции в плане участия в Фонде, а также меняющийся характер организаций — членов Фонда;

b) ввести систему ротации, которая позволяет отвечающим соответствующим требованиям организациям-членам поочередно занимать ротлируемые места на равной и справедливой основе.

3. Правлению следует определить, сколько мест надлежит отвести представителям пенсионеров, и способствовать их прямому избранию в качестве полноправных членов Правления с правом голоса, чтобы обеспечить транспарентную и демократическую представленность бенефициаров и их интересов.

4. Правлению следует создать надлежащие механизмы, позволяющие избегать конфликта интересов между представителями ФАФИКС и руководством Фонда.

a) Правление не соглашается с этой рекомендацией. Членский состав Правления определяется в соответствии с положениями и правилами процедуры. Вместе с тем процедуры, которым ныне следуют входящие в его состав группы, можно было бы усовершенствовать, предусмотрев в них обязательное выполнение их представителями своих фидуциарных и иных обязанностей.

b) Правление соглашается с этой рекомендацией.

Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не соглашается с этой рекомендацией в ее нынешней формулировке и учредит рабочую группу для рассмотрения вопросов, касающихся участия, ротации и равной и справедливой представленности, не превосхищая никоим образом результатов рассмотрения и учитывая итоги предыдущего обзора по этому вопросу, проведенного Правлением.

Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не соглашается с этой рекомендацией, поскольку она подрывает трехсторонний характер состава Правления и поскольку пенсионеры не связаны с организациями-членами.

Правление создаст надлежащие механизмы, позволяющие избегать конфликта интересов между руководством Фонда и входящими в состав Правления группами.

5. Правлению следует укрепить управление Фондом и для этого:

- a) чаще проводить заседания Постоянного комитета, что позволит осуществлять более эффективный надзор за операциями Фонда;
- b) наделить Постоянный комитет полномочиями действовать от имени Правления в периоды между сессиями Правления;
- c) предписать другим комитетам Правления и секретариату Фонда периодически представлять Постоянному комитету свои доклады для усиления надзора и снижения нагрузки на ежегодные сессии Правления.

6. Правлению следует упразднить свой Комитет по контролю за активами и обязательствами и укрепить взаимодействие между Комитетом актуариев и Комитетом по инвестициям для обеспечения платежеспособности Фонда в долгосрочной перспективе.

7. Правлению следует в консультации со своим Ревизионным комитетом ужесточить критерии формирования членского состава Комитета, его независимость и способы, обеспечивающие подотчетность руководства Фонда за достоверность и полноту представляемой ему информации.

Правление принимает эту рекомендацию к сведению и желает отметить, что роль Постоянного комитета определяется в разделе В правил процедуры и что возможность проводить заседания чаще, когда в этом есть необходимость или когда об этом просит Правление, уже предусмотрена правилом В.4, которое гласит:

«Постоянный комитет действует в случае необходимости от имени Правления в период между его сессиями. Он выносит решения по отдельным делам, переданным ему на рассмотрение, осуществляет общий контроль за операциями Фонда и выполняет такие дополнительные конкретные функции, которые время от времени могут быть возложены на него Правлением. Постоянный комитет по собственной инициативе или по просьбе Правления или любого комитета по пенсиям персонала может осуществлять подготовительную работу по любым вопросам директивного характера, с тем чтобы такие вопросы могли быть успешно рассмотрены Правлением».

Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не соглашается с этой рекомендацией и решает сохранить Комитет по контролю за активами и обязательствами для реализации целей и задач, изложенных в пункте 2 раздела 1 его круга ведения, который гласит:

«Чтобы помогать Правлению [Фонда] реализовывать свою ответственность за общее руководство Фондом, Комитет [по контролю за активами и обязательствами] будет при поддержке руководства Фонда, Комитета по инвестициям, Комитета актуариев и актуария-консультанта работать над тем, чтобы следить за платежеспособностью Фонда и давать Правлению советы и рекомендации относительно риск-менеджмента, политики финансирования, управления активами и обязательствами и инвестиционной политики».

Правление соглашается с этой рекомендацией.

8. Правлению следует:

- а) отделить функции своего Секретаря от функций Главного административного сотрудника Фонда;
- б) учредить собственный секретариат, независимый от руководства Фонда;

с) воссоздать Административную канцелярию таким образом, чтобы она напрямую отвечала перед обеими органами Фонда за предоставление административных услуг.

9. Правлению следует:

- а) создать механизмы, которые обеспечивали бы проведение и документирование ежегодной служебной аттестации Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника с опорой на четкие количественные параметры, благодаря чему достигалась бы их подотчетность;

б) обеспечить подотчетность секретариата Фонда за ежегодную оценку служебной деятельности своего персонала.

10. Правлению следует принять эффективные меры к обеспечению того, чтобы секретариат Фонда задавал «сверху» надлежащие ориентиры в отношении проявления добросовестности и соблюдения этических ценностей.

11. Правлению следует:

- а) определить адекватность распределения ресурсов между программными и вспомогательными функциями;
- б) усилить контроль за тем, чтобы секретариат Фонда использовал ресурсы в соответствии с решениями директивных органов.

12. Правлению следует проанализировать состав и процедуры коллегии по отбору кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника, учитывая факты отклонения от действующих процедур и видимую произвольность последних, и определить, не стоит ли начать отборочный процесс заново, чтобы обеспечить при проведении конкурсного отбора соблюдение добросовестности и объективности.

а) и б) Правление, за исключением представителей участников из Организации Объединенных Наций, не соглашается с этой рекомендацией. Правление создаст механизмы, обеспечивающие надлежащее размежевание функций, в частности применительно к формированию повестки дня Правления Пенсионного фонда.

с) Правление соглашается с этой рекомендацией и предложит руководству Фонда урегулировать эту проблему в приоритетном порядке.

Правление соглашается с этой рекомендацией.

Правление соглашается с этой рекомендацией.

Правление соглашается с этой рекомендацией, отмечая, что она созвучна давно сложившейся в Правлении практике. Правление продолжит эту практику и будет выполнять свои функции в области контроля за использованием и распределением ресурсов в приоритетном порядке.

Правление не соглашается с этой рекомендацией в ее нынешней формулировке. Правление проанализировало состав и процедуры коллегии по отбору, которые были сформулированы в межсессионный период, сочло их целесообразными и на основании этого вынесло Генеральному секретарю рекомендацию в отношении отбора кандидатуры на должность заместителя Главного административного сотрудника. Правление обобщит вынесенные уроки на предмет их приложения к будущим отборочным коллегиям.

Рекомендация УСВН

Ответ Правления

13. Правлению следует обеспечить надлежащее планирование замещения кадров на должностях Главного административного сотрудника и заместителя Главного административного сотрудника, предусмотрев достаточное время для проведения конкурсного отбора кандидатур на основе заранее оговоренных процедур.
