



---

## **Европейская экономическая комиссия**

### **Комитет по внутреннему транспорту**

#### **Семьдесят третья сессия**

Женева, 1–3 марта 2011 года

Пункт 10 h) предварительной повестки дня

**Вопросы, нуждающиеся в рассмотрении и требующие принятия решений со стороны**

**Комитета: Активизация работы по облегчению пересечения границ (Конвенция о согласовании, проект eTIR и другие меры по облегчению таможенного транзита)**

### **Деятельность секретариата и Договаривающихся сторон в целях укрепления Конвенции МДП и обеспечения транспарентности в управлении системой МДП**

#### **Записка секретариата**

##### *Резюме*

КВТ предлагается принять к сведению и поддержать деятельность, осуществляемую секретариатом ЕЭК ООН для достижения целей укрепления Конвенции МДП и повышения транспарентности в ее управлении, которые были намечены в качестве приоритетных задач реформы ЕЭК ООН.

## **I. Общие сведения**

### **A. Конвенция МДП 1975 года**

1. Конвенция МДП находится в ведении Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и призвана упрощать международные автомобильные перевозки за счет использования международного таможенного транзитного документа (книжки МДП) и обеспечивать тре-

бующуюся таможенную безопасность и гарантии. Конвенция имеет 68 Договаривающихся сторон, и ее управляющей структурой является Административный комитет МДП (АС.2), членский состав которого включает все Договаривающиеся стороны Конвенции МДП. Ежегодно с применением книжек МДП осуществляется около 3 000 000 транспортных операций.

2. Управлением международной системой гарантий занимается Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ) – неправительственная организация, имеющая специальный консультативный статус при ЭКОСОС. На основе разрешения, предоставленного Административным комитетом АС.2, МСАТ печатает и распространяет книжки МДП и организует гарантию МДП через международную цепь национальных автотранспортных ассоциаций, являющихся членами МСАТ. Гарантийная цепь МСАТ фактически обладает монополией на печатание, распространение и гарантийное обеспечение книжек МДП, поскольку пока ни одна другая организация не проявила интереса к тому, чтобы взять на себя эту роль.

## **В. Исполнительный совет МДП, секретариат МДП и Целевой фонд МДП**

3. Столкнувшись со значительными трудностями в применении Конвенции и в функционировании системы гарантий МДП в начале 1990-х годов, в 1999 году Договаривающиеся стороны учредили Исполнительный совет МДП (ИСМДП) для обеспечения межправительственного надзора за функционированием режима МДП и его международной системы гарантий. Исполнением решений ИСМДП занимается Секретарь МДП (сотрудник секретариата ЕЭК ООН) при содействии секретариата МДП. АС.2 утверждает штат секретариата МДП, а также круг ведения, программу работы и деятельность ИСМДП и секретариата МДП, их бюджеты и сметы расходов, промежуточные отчеты о состоянии счетов и годовые финансовые отчеты.

4. Деятельность ИСМДП и секретариата МДП в настоящее время финансируется пользователями системы МДП (держателями книжек МДП) посредством суммы с каждой книжки МДП, выдаваемой МСАТ (в 2010 году: 0,33 долл. США с книжки МДП, общая стоимость которой составляет порядка 50,00 долл. США), в соответствии с отдельным положением Конвенции. МСАТ взимает эти отдельные суммы и перечисляет их в Целевой фонд МДП, учрежденный в 1998 году ЕЭК ООН для обеспечения функционирования ИСМДП и секретариата МДП. Таким образом, перечисление средств, требующихся для обеспечения финансирования, осуществляется отнюдь не в форме дотаций или взноса на конкретный проект, а представляет собой юридическую обязанность, предусмотренную в Конвенции, и является одним из условий для того, чтобы МСАТ было разрешено выпускать и продавать книжки МДП и организовывать функционирование системы гарантий МДП.

5. Целевой фонд МДП функционирует в соответствии с применимыми финансовыми положениями, правилами и директивами Организации Объединенных Наций, и его деятельность получила одобрение Комиссии внешних ревизоров (КВР) и Управления служб внутреннего надзора (УСВН). Транспарентность в функционировании Целевого фонда МДП обеспечивается за счет механизма отчетности перед Административным комитетом МДП.

## **С. Соглашение ЕЭК ООН – МСАТ**

6. Это соглашение имеет две основные функции:
- а) подтвердить разрешение, предоставленное МСАТ, и указать обязанности МСАТ согласно этому разрешению;
  - б) определить условия перечисления средств, требующихся для финансирования деятельности ИСМДП и секретариата МДП.
7. ЕЭК ООН подписывает соглашение по поручению Административного комитета. Содержание соглашения также утверждается в АС.2. Первоначальное соглашение было заключено в 1999 году и пересматривалось несколько раз. Недавно было подписано новое соглашение, охватывающее период до конца 2013 года (см. пункт 15 ниже).

## **Д. МДП и реформа ЕЭК ООН**

8. В докладе о внешней оценке, составленном в июне 2005 года по заказу государств – членов ЕЭК ООН, Конвенция МДП указана как хороший пример вклада ЕЭК ООН в облегчение условий глобальной торговли. Государства-члены считают, что охват Конвенции МДП нужно дополнительно распространить на территории за пределами региона ЕЭК. Требуется также компьютеризировать по крайней мере некоторые процедуры, предусмотренные Конвенцией МДП. При этом Конвенция МДП признана в докладе о внешней оценке в качестве одного из основных глобальных документов, находящихся в ведении ЕЭК ООН, который оказывает серьезное влияние на дальнейшее развитие и долгосрочную устойчивость транспортной отрасли во всем мире. В плане работы по реформе ЕЭК (E/ECE/1434/Rev.1) намечены следующие приоритеты:
- а) укрепление Конвенции МДП;
  - б) повышение прозрачности при ее применении.

## **II. Основные вопросы**

### **А. Обеспечение надлежащего управления и финансовой прозрачности посредством включения в текст Конвенции МДП требований относительно аудиторской проверки уполномоченной международной организации**

9. В 2005 и 2006 годах Комиссия внешних ревизоров (КВР) и Управление служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций провели соответственно аудиторские проверки соглашения ЕЭК ООН–МСАТ и Целевого фонда МДП и рекомендовали 1) внести поправки в Конвенцию МДП, с тем чтобы ввести условия и требования, касающиеся уполномоченной международной организации (в настоящее время – МСАТ), в качестве новой части III приложения 9 к Конвенции МДП, и 2) подвергнуть МСАТ внешнему аудиту. Такие требования по аудиту были введены, и были организованы аудиторские проверки, но пока они фокусируются лишь на сумме, перечисляемой МСАТ с каждой книжки МДП (приблизительно 0,33 долл. США, как указано выше) для ЕЭК ООН. Поскольку средняя стоимость книжки МДП, установленная МСАТ,

составляет порядка 50,00 долл. США, это значит, что аудиторской проверке в настоящее время подлежит менее 1% поступлений от процедур МДП.

10. Недостаточность финансовой транспарентности в коммерческих аспектах осуществления соглашений и программ может привести к негативным последствиям для Организации Объединенных Наций. Значительное большинство Договаривающихся сторон считают, что для обеспечения полной финансовой транспарентности в Конвенцию следует внести соответствующие поправки. По отдельной просьбе Договаривающихся сторон секретариат ЕЭК ООН, действуя в консультации с УСВН, разработал проект требований по аудиту для включения в Конвенцию МДП (приложение I к настоящему документу). Однако МСАТ не принимает эти положения, и ряд стран (Договаривающихся сторон) блокируют принятие этих предложений по поправкам, по которым требуется наличие консенсуса.

## **В. Намерение Договаривающихся сторон финансировать деятельность ИСМДП и секретариата МДП по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций**

11. Уже в 1999 году, когда были учреждены ИСМДП и секретариат МДП, Договаривающиеся стороны включили в текст Конвенции положение о том, что "Договаривающиеся стороны Конвенции предусматривают, что деятельность Исполнительного совета МДП и секретариата МДП будет финансироваться по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций". Однако усилия по обеспечению такого финансирования до сих пор не дали никаких результатов. На своей недавней сессии, состоявшейся в сентябре 2010 года, Административный комитет МДП выразил сожаление по этому поводу и просил Договаривающиеся стороны вместе с секретариатом ЕЭК ООН предпринять необходимые шаги на всех уровнях для отражения аспектов функционирования ИСМДП и секретариата МДП в регулярном бюджете ООН, начиная со следующего бюджетного периода. В приложении II содержится смета расходов на 2011 год, одобренная АС.2. Она представляет собой предварительную смету соответствующих расходов на год при том условии, что эти виды деятельности будут полностью включены в регулярный бюджет.

## **С. Возобновление соглашения ЕЭК ООН–МСАТ**

12. До подписания нового соглашения ЕЭК ООН–МСАТ, состоявшегося 19 ноября 2010 года, МСАТ просил внести три изменения, с тем чтобы получить от ЕЭК ООН дополнительные привилегии:

а) предоставить МСАТ право использовать эмблему Организации Объединенных Наций;

в) предоставить МСАТ особый ранг "партнера по осуществлению Конвенции МДП", с тем чтобы отделить МСАТ от других НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС;

с) учредить руководящий комитет для управления Целевым фондом МДП (членом которого был бы МСАТ) и надзора за действиями ИСМДП, который осуществляет надзор за деятельностью МСАТ в отношении системы гарантий МДП.

13. После тщательных консультаций с привлечением других служб Организации Объединенных Наций, и в первую очередь правовой службы, было решено, что в рамках соглашения ЕЭК ООН–МСАТ не может быть принято ни одно из этих предложений. Использование эмблемы Организации Объединенных Наций не может быть разрешено, и это неоднократно разъяснялось для МСАТ. В конечном итоге МСАТ отказался от этой просьбы. Что касается двух других предложений, то МСАТ продолжал настаивать на их включении в соглашение ЕЭК ООН–МСАТ. Однако эти изменения не соответствовали бы Конвенции в ее нынешнем виде. Поэтому с юридической точки зрения Договаривающиеся стороны должны прежде всего решить, являются ли приемлемыми для них эти предложения, и если да, то надлежит вынести решение об изменении Конвенции. Вместе с тем им нужно тщательно проанализировать последствия таких радикальных изменений, в первую очередь в плане укрепления монопольного статуса МСАТ в системе МДП (фактическая монополия заменяется монополией де-юре), его влияния на транспарентность и позиции стран, а также недостаточной ясности статуса партнера по осуществлению в системе Организации Объединенных Наций. Тем не менее, если Договаривающиеся стороны примут решение в пользу изменения Конвенции, с тем чтобы отразить эти предложения МСАТ, это будет должным образом отражено в соглашении ЕЭК ООН–МСАТ.

14. Ввиду того, что процесс внесения таких изменений скорее всего будет продолжительным, а его исход представляется неопределенным, ЕЭК ООН рекомендовала продлить нынешнее соглашение (с внесением лишь технических/редакционных обновлений), и этот подход был принят АС.2 в сентябре 2010 года. МСАТ выразил мнение, что он мог бы принять разрешение, предоставленное Административным комитетом АС.2 (см. пункт 2, выше), и продолжить выполнение своих функций в рамках системы МДП в 2011–2013 годах даже при отсутствии соглашения ЕЭК ООН–МСАТ. В этом отношении для МСАТ было указано, что в Конвенции МДП в качестве юридически действительного акта требующегося принятия признано лишь подписание соглашения. Эта была совместная позиция ЕЭК ООН, правовой службы Организации Объединенных Наций и Европейской комиссии. Если бы МСАТ не подписал новое соглашение, то с 1 января 2011 года система гарантий МДП утратила бы свою законную силу.

15. МСАТ согласился подписать соглашение с текстом, принятым АС.2. Подписание состоялось 19 ноября 2010 года, но сразу после подписания МСАТ заявил – на встрече и в последующем письме – о своем намерении добиваться изменения этого соглашения с учетом двух остающихся предложений МСАТ.

### **III. Аспекты, требующие внимания КВТ**

16. В свете вышеизложенного КВТ, возможно, пожелает:

а) заявить о своей решительной поддержке того, что ЕЭК ООН следует предпринять усилия в целях обеспечения надлежащего управления и финансовой транспарентности в системе МДП посредством включения в Конвенцию МДП требований по аудиту;

в) высказать свои мнения в отношении финансирования деятельности секретариата МДП и Исполнительного совета МДП;

с) принять к сведению усилия ЕЭК ООН по обеспечению дальнейшего функционирования системы МДП с 1 января 2011 года посредством подписания нового соглашения ЕЭК ООН–МСАТ в соответствии с положениями Конвенции МДП, применимыми правилами Организации Объединенных Наций и указаниями Административного комитета МДП.

## Приложение I

### **Выдержки из предложений по поправкам к Конвенции МДП, касающимся предоставления международной организации разрешения на то, чтобы отвечать за организацию функционирования международной системы гарантий, а также печатать и распространять книжки МДП<sup>1</sup>**

#### **Положения, касающиеся аудита международной организации**

В соответствии с условиями и требованиями разрешения международная организация:

...

о) ведет отдельную отчетность и счета, содержащие информацию и документацию, которые имеют отношение к организации и функционированию международной системы гарантий, а также к печатанию и распространению книжек МДП;

р) предоставляет доступ к вышеупомянутой отчетности и счетам для Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), Комиссии ревизоров (КР) Организации Объединенных Наций или других лиц, надлежащим образом уполномоченных Организацией Объединенных Наций, и в любое время содействует проводимым ими инспекциям и аудиторским проверкам;

q) нанимает независимого внешнего аудитора для проведения ежегодных аудиторских проверок вышеупомянутой отчетности и счетов. Руководство и пределы компетенции для внешнего аудита принимаются Административным комитетом. Внешний аудит проводится в соответствии с Международными аудиторскими стандартами (ИСА), и результатом такой аудиторской проверки должны быть годовой аудиторский отчет и служебное письмо, направляемые независимым внешним аудитором Административному комитету с рассылкой копий непосредственно Исполнительному секретарю Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и соответствующей международной организации.

...

---

<sup>1</sup> Полный текст соответствующих предложений по поправкам (новая часть III приложение 9) см. в документе ECE/TRANS/WP.30/20/2010/4/Rev.1.

## Приложение II

### Проект сметы расходов (на 2011 год)

#### Деятельность секретариата МДП и Исполнительного совета МДП (ИСМДП)

<i>Статья расходов</i>	<i>Сумма (в долл. США)</i>
Проектный персонал	919 100
Административный вспомогательный персонал	228 000
Услуги и путевые расходы консультантов	30 000
Путевые расходы на служебные поездки	40 000
Командировочные	30 000
Обучение персонала	15 000
Оргтехника и офисное оборудование	20 000
Эксплуатация и текущее обслуживание оборудования	2 000
Услуги внешних субподрядчиков	20 000
Общие операционные расходы	1 000
<b>Общая чистая сумма расходов</b>	<b>1 305 100</b>
Вспомогательное обслуживание программы (13% от общей суммы)	169 700
<b>Итого</b>	<b>1 474 800</b>

#### Проектный персонал – 919 100 долл. США

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия в течение одного года расходов по зарплате и связанных с этим расходов<sup>2</sup> пятерых экспертов на срочных контрактах: одного эксперта по таможенным вопросам, одного юриста, одного эксперта по администрированию проекта и двух экспертов по компьютерным информационным системам. Она включает также услуги эксперта на кратковременном контракте для оказания помощи в разработке утвержденных проектов ИТ (информационные технологии). Расходы распределяются следующим образом:

<i>Статья расходов</i>	<i>Сумма (в долл. США)</i>
Эксперт по таможенным вопросам С-4	179 600
Юрист С-4	178 900
Эксперт по администрированию проекта С-4	208 000
Эксперт по компьютерным информационным системам С-3	141 000
Эксперт по компьютерным информационным системам С-2	111 600
Эксперт С-3	100 000
<b>Итого</b>	<b>919 100</b>

<sup>2</sup> В соответствии с Положениями и Правилами о персонале Организации Объединенных Наций.

## **Административный вспомогательный персонал – 228 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия расходов по заработной плате и связанных с этим расходов<sup>3</sup> двух сотрудников по административной поддержке в течение одного года.

Расходы распределяются следующим образом:

<i>Статья расходов</i>	<i>Сумма (в долл. США)</i>
Технический административный сотрудник ОО-4	108 000
Технический сотрудник по компьютерным информационным системам ОО-4	120 000
<b>Итого</b>	<b>228 000</b>

## **Услуги и путевые расходы консультантов – 30 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия расходов на консультационные услуги для проверки и аудита информационной безопасности Интернет-приложений, разрабатываемых секретариатом: проект ITDBonline+.

## **Путевые расходы на служебные поездки – 40 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия путевых расходов проектного персонала и Секретаря МДП.

## **Командировочные – 30 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия суточных расходов девяти членов ИСМДП, связанных с проведением совещаний в Женеве и за пределами Женевы.

## **Обучение персонала – 15 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия расходов на обучение сотрудников секретариата МДП.

## **Оргтехника и офисное оборудование – 20 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия расходов на приобретение и замену соответствующего электронного и компьютерного офисного оборудования (персональные компьютеры, принтеры, копировальный аппарат, факс, офисная мебель и т.д.), включая оборудование и программное обеспечение для банка данных.

<sup>3</sup> В соответствии с Положениями и Правилами о персонале Организации Объединенных Наций.

**Эксплуатация и текущее обслуживание оборудования –  
2 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия расходов на ремонт и текущее обслуживание офисного и компьютерного оборудования (персональных компьютеров, принтеров, копировального аппарата, факса и т.д.).

**Услуги внешних субподрядчиков – 20 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия расходов на аренду залов заседаний, устный и письменный переводы, печатание учебных пособий с использованием внешних возможностей, представительские мероприятия, телефон/факс, разные расходы и т.д., связанные с одним семинаром МДП и одним совещанием ИСМДП, организуемыми за пределами помещений ООН.

**Общие операционные расходы – 1 000 долл. США**

Предлагаемая сумма по этой статье расходов предназначена для покрытия издержек на услуги связи (т.е. почтовые услуги, факс, междугородная телефонная связь, почтовые отправления) и другие расходы.

---