



Европейская экономическая комиссия**Административный комитет
Конвенции МДП 1975 года****Семьдесят четвертая сессия**

Женева, 9–11 февраля 2021 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

**Аудиторская проверка счетов Исполнительного совета
МДП и секретариата МДП****Рекомендация № 6 Управления служб внутреннего
надзора****Записка секретариата****I. Мандат**

1. По результатам аудиторской проверки Целевого фонда МДП, проведенной Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) было рекомендовано обратиться за консультацией к Бюро по вопросам этики в связи с очевидным конфликтом интересов, возникающим в результате договоренности ЕЭК с внешним партнером по проекту eTIR, включая получение средств от внешнего партнера, которому Комиссия стала подотчетна в соответствии с соглашением о взносах, несмотря на ее ответственность за оказание помощи Исполнительному совету в осуществлении надзора за деятельностью внешнего партнера и ее оценке на предмет соответствия Конвенции МДП (см. рекомендацию № 6 в документе ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2019/25).

2. В приложении секретариат представляет рекомендации Бюро по вопросам этики, опубликованные 13 ноября 2020 года.



Приложение

Ответ на просьбу об оказании консультативной помощи (UNECE/2019/TRANS/152/KA/AB) после аудиторской проверки УСВН 2019/010¹

1. Ссылаюсь на Ваше послание в мою канцелярию от 20 декабря 2019 года (UNECE/2019/TRANS/152/KA/AB) в связи с рекомендацией Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), содержащейся в отчете УСВН 2019/010 (AG/2018/720/02), а также в связи с обменом информацией по электронной почте и в ходе телеконференции Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций и Отдела устойчивого транспорта Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в период с указанной даты и до 23 сентября 2020 года.

2. В частности, мы отмечаем соответствующие рекомендации УСВН, опубликованные 13 марта 2019 года, включая рекомендацию 6, в которой говорится, что *«ЕЭК следует обратиться за консультацией к Бюро по вопросам этики в связи с очевидным конфликтом интересов, возникающим в результате договоренности ЕЭК с внешним партнером по проекту eTIR, включая получение средств от внешнего партнера, которому Комиссия стала подотчетна в соответствии с соглашением о взносах, несмотря на ее ответственность за оказание помощи Исполнительному совету в осуществлении надзора за деятельностью внешнего партнера и ее оценке на предмет соответствия Конвенции МДП»*.

I. Краткое изложение фактов

3. Основываясь на представленной информации, мы исходим из того, что в 1975 году ЕЭК ООН приняла Конвенцию о международной дорожной перевозке (МДП) — многосторонний договор, направленный на упрощение и гармонизацию административных формальностей в ходе международных автомобильных перевозок. Руководящий орган (Административный комитет, далее «АС.2») Конвенции выбрал и уполномочил международную организацию — Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ) — взять на себя ответственность за организацию и функционирование международной системы гарантий, а также за печатание и распространение книжек МДП.

4. Работа МСАТ, получившего разрешение АС.2, контролируется Исполнительным советом МДП (ИСМДП). Решения ИСМДП претворяются в жизнь секретарем МДП, которому помогает секретариат МДП. Секретариат МДП состоит из сотрудников секретариата ЕЭК ООН. Деятельность ИСМДП и секретариата МДП финансируется посредством выдачи книжек МДП.

5. Согласно информации, предоставленной ЕЭК ООН нашему Бюро 29 апреля 2020 года, секретариат не осуществляет надзор за деятельностью МСАТ в отношении Конвенции МДП и не уполномочивает его, а, скорее, обслуживает соответствующие межправительственные органы договаривающихся сторон, которые осуществляют надзор за системой МДП и уполномочивают МСАТ вести свою деятельность (АС.2, ИСМДП). Межправительственные органы государств — членов ЕЭК ООН и их вспомогательные и поддерживающие механизмы/подразделения (Комитет по внутреннему транспорту и рабочие группы) выполняют функцию хранителя конвенций/соглашений.

6. В 2003 году договаривающиеся стороны Конвенции МДП приступили к осуществлению «проекта eTIR» по переводу процедуры МДП в цифровой формат. По инициативе Европейского союза был предложен механизм финансирования для предоставления финансовых средств секретариату ЕЭК ООН в поддержку

¹ Воспроизводится в полученном виде.

модернизации системы МДП с целью ее преобразования из бумажной версии в eTIR за счет добровольного взноса МСАТ, вносимого на основе меморандума между ЕЭК ООН и МСАТ и проекта секретариата, одобренного государствами — членами ЕЭК ООН (Исполком).

7. Согласно информации, представленной ЕЭК ООН Бюро по вопросам этики 4 мая 2020 года, исследование, проведенное секретариатом МДП, показало устойчивое снижение продаж книжек МДП в период с 2006 (3 599 850) по 2018 год (1 020 650) (ECE/TRANS/WP.30/2020/3), после чего заинтересованные стороны решили продолжить работу по дальнейшему переходу на цифровой формат и своевременному внедрению международной системы eTIR.

8. В 2015 году ЕЭК ООН подписала с МСАТ меморандум о взаимопонимании относительно финансирования пилотного проекта в рамках проекта eTIR. В октябре 2017 года ЕЭК ООН и МСАТ подписали МОВ и соглашение о взносах, направленные на дальнейшее укрепление сотрудничества между ЕЭК ООН и МСАТ в целях компьютеризации процедуры МДП, в соответствии с которыми МСАТ предоставил ЕЭК ООН добровольный взнос в размере 1,7 млн долл. США на пять (5) лет для финансирования пилотного проекта в рамках проекта eTIR с участием двух стран: Исламской Республики Иран и Турции (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2019/26).

II. Этические соображения

9. В соответствии с рекомендацией 6 аудиторского отчета УСВН 2019/010 УСВН выявило очевидный конфликт интересов, возникающий в результате договоренности ЕЭК ООН с МСАТ по проекту eTIR, включая получение средств от МСАТ, которому ЕЭК ООН стала подотчетна в соответствии с соглашением о взносах, несмотря на ее ответственность за оказание Исполнительному совету помощи в осуществлении надзора за деятельностью МСАТ и ее оценке на предмет соответствия Конвенции МДП. Впоследствии к Бюро по вопросам этики обратились с просьбой оказать консультативную помощь в выявлении и потенциальном смягчении последствий возможной ситуации, возникшей в результате конфликта интересов.

10. Бюро по вопросам этики хотело бы подчеркнуть, что его обзор проводится с учетом наилучших интересов Организации Объединенных Наций. Что касается институциональной добросовестности, то принципы независимости, беспристрастности и необходимости упреждающего урегулирования любого возможного конфликта интересов должны находить свое отражение в структурах Организации и учитываться во всех ее деловых операциях и деятельности, включая ее контрактные отношения с внешними структурами.

11. Что касается взаимодействия ЕЭК ООН с МСАТ, то Бюро по вопросам этики отмечает, что ЕЭК ООН должна выполнять свой мандат, как это предусмотрено в Конвенции МДП, обеспечивая при этом, чтобы ее структуры и процессы принятия решений были свободны от любого предполагаемого или фактического конфликта интересов, в частности в связи с возможной финансовой зависимостью от МСАТ и требования отчетности перед ним.

12. С этической точки зрения такая ситуация может привести к функциональному конфликту (или конфликту позиций), в результате которого ЕЭК ООН, оказывая помощь Исполнительному совету МДП в осуществлении контроля за распределением книжек МДП и надзора за функционированием международной системы гарантий и страхования, будет в то же время обязана отчитываться перед МСАТ в соответствии с положениями соглашения о взносах. Эта ситуация потенциально может создать путаницу в вопросе о роли ЕЭК ООН по отношению к МСАТ и в деле осуществления Конвенции МДП.

13. На основании вышеуказанных соглашений МСАТ, выполняя функции уполномоченного агента по осуществлению Конвенции МДП (т. е. организатора и распространителя книжек МДП), одновременно занимает позицию донора ЕЭК ООН для проекта eTIR. Хотя МСАТ является некоммерческой организацией, Бюро по

вопросам этики отмечает, что МСАТ получает ежегодный доход от распространения книжек МДП. Следует отметить, что, играя стратегическую роль в эффективном функционировании системы печатания и распространения книжек МДП, МСАТ может также иметь большой коммерческий интерес к тому, чтобы оставаться в центре всей связанной с перевозками деятельности, и может находиться под влиянием автотранспортных операторов.

14. Таким образом, с этической точки зрения данная ситуация сопряжена с высоким риском функционального конфликта или конфликта позиций, а также конфликта интересов, когда МСАТ, являясь исполнителем/дистрибьютором, одновременно выступает в качестве донора ЕЭК ООН и секретариата МДП. Эта ситуация может повлиять на способность других сторон, включая ЕЭК ООН и надзорный орган, осуществлять свои мандаты беспристрастно и объективно. Поэтому это может поставить под сомнение доверие к деятельности органов Конвенции МДП, особенно если/когда речь идет об установлении ответственности и подотчетности и оценке эффективности МДП.

III. Возможные смягчающие меры

15. В качестве меры по смягчению этих функциональных конфликтов и рисков конфликта интересов целесообразно скорректировать структуру финансирования проекта eTIR и прекратить прямое финансирование ЕЭК ООН за счет добровольных взносов МСАТ. Особенно важно, чтобы ЕЭК ООН и МСАТ сохраняли надлежащую дистанцированность и воздерживались от установления прямой связи между своими надзорными и исполнительными функциями, с одной стороны, и функциями получателя и отчетности — с другой. Важно тщательно избегать появления какой-либо неуместной связи между финансированием и благоприятным позиционированием внешней организации.

16. Было бы целесообразно, чтобы любые средства, предоставленные Европейской экономической комиссии (ЕЭК ООН) для проекта eTIR, были санкционированы непосредственно руководящими органами Конвенции МДП (такими как АС.2, ИСМДП) или предоставлялись руководящим органам для последующего выделения ЕЭК ООН/секретариату МДП.

В свою очередь, ЕЭК ООН должна отчитываться об использовании этих средств непосредственно перед руководящими органами Конвенции МДП, а не перед МСАТ.

17. Бюро по вопросам этики приняло к сведению документ ECE/TRANS/WP.30/AC.2/147 от 17 февраля 2020 года, предусматривающий принятие нового приложения 11 к Конвенции МДП, в статье 11 которого оговаривается следующее:

«Хостинг международной системы eTIR

Хостинг международной системы eTIR и административное управление ею обеспечиваются под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК).

ЕЭК оказывает странам помощь в подключении их таможенных систем к международной системе eTIR, в том числе посредством проведения проверок соответствия для обеспечения их надлежащего функционирования перед оперативным подключением.

ЕЭК предоставляются необходимые ресурсы для выполнения обязательств, предусмотренных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи. Если международная система eTIR не финансируется из средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, то потребности в ресурсах покрываются в соответствии с финансовыми правилами и положениями для внебюджетных средств и проектов Организации Объединенных Наций. Административный комитет устанавливает и утверждает механизм финансирования для обеспечения функционирования международной системы eTIR в ЕЭК.

Пояснительная записка к статье 11, пункт 3:

11.11.3 При необходимости Договаривающиеся стороны могут принимать решение относительно финансирования расходов на эксплуатацию международной системы eTIR на основе сбора за перевозку МДП. В таких случаях Договаривающиеся стороны принимают решение относительно соответствующего времени, необходимого для внедрения альтернативных механизмов финансирования, и об условиях их использования. Требуемый бюджет составляется ЕЭК, рассматривается Техническим органом по осуществлению и утверждается Административным комитетом».

18. Бюро по вопросам этики исходит из того понимания, что вышеупомянутый документ планируется официально утвердить в первом квартале 2021 года. Мы также исходим из того, что приложение 11 отражает неизменную готовность государств-членов расширить роль системы eTIR и укреплять региональное сотрудничество, о чем свидетельствует также дополнительное увеличенное финансирование ЕЭК ООН со стороны государств-членов, Счета развития ООН и организаций системы ООН в целях продвижения реализации eTIR в качестве инструмента борьбы с текущей пандемией COVID-19. В этой связи и в качестве еще одной смягчающей меры Бюро по вопросам этики хотело бы вновь подчеркнуть важность установления независимого надзора за средствами, выделяемыми ЕЭК ООН на цели eTIR через соответствующие руководящие органы, такие как АС.2, если этого еще не сделано.

19. Бюро по вопросам этики исходит также из того, что вышеупомянутая статья 11 приложения 11 к Конвенции МДП направлена на реорганизацию финансирования проекта eTIR и может смягчить вышеупомянутые риски, связанные с функциональным конфликтом и конфликтом интересов.

20. Учитывая ожидаемые изменения в финансировании системы eTIR, Бюро по вопросам этики рекомендует вновь проанализировать, пересмотреть и обновить существующий МОВ между ЕЭК ООН и МСАТ от октября 2017 года, как только приложение 11 вступит в силу, для обеспечения полного соответствия МОВ обновленной структуре финансирования, как это предлагается в нормативной базе приложения 11 и в законодательном решении договаривающихся сторон.

21. До вступления в силу приложения 11 и с учетом выявленного конфликта функций и интересов Бюро по вопросам этики далее рекомендует принять меры для обеспечения того, чтобы любой потенциальный конфликт интересов и репутационные риски, вытекающие из взаимодействия с МСАТ, были смягчены. Поэтому ЕЭК ООН могло бы воспользоваться этой возможностью, чтобы провести всесторонний обзор своих действующих в настоящее время контрактных или других административных соглашений, а также отдельных сделок с МСАТ и тщательно рассмотреть другие возможные виды коммерческой деятельности МСАТ, которые могут отразиться на репутации ЕЭК ООН.

22. Если у вас возникнут какие-либо вопросы или потребуются разъяснения, Бюро по вопросам этики по-прежнему готово оказать вам помощь.