



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/4
8 March 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH, FRENCH and
RUSSIAN

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Административный комитет Конвенции МДП 1975 года

(Сорок первая сессия, 1 июня 2006 года, пункт 5) повестки дня)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОПРАВКАМ К КОНВЕНЦИИ

Поправки к Конвенции, касающиеся финансирования деятельности
ИСМДП и секретариата МДП

Представлено Международным союзом автомобильного транспорта (МСАТ)*

А. ВВЕДЕНИЕ И СУТЬ ВОПРОСА

Когда в 1999 году вступил в силу этап I процесса пересмотра, предусматривающий создание на основании нового Приложения 8 Исполнительного совета МДП и Секретариата МДП, финансирование работы этих органов за счет средств регулярного бюджета ООН казалось невозможным, по крайней мере, в течение переходного двухлетнего периода.

Именно по этой причине было решено обеспечить финансирование работы этих двух органов на временной основе за счет учреждения системы «сбора», взимаемого с каждой книжки МДП, выдаваемой Международной организацией (статья 13 приложения 8).

Временный период продлился дольше, чем ожидалось. В ходе обсуждения в 2003 году в рамках группы «друзья Председателя», которое привело к пересмотру соглашения, заключенного между ЕЭК ООН и МСАТ, было еще раз отмечено, что основным

* Секретариат приводит документ в том виде, в котором он был получен.

обязательством МСАТ является заблаговременный перевод (до 15 ноября) требуемой ежегодной суммы, и то, что МСАТ возвращает себе этот авансовый платеж за счет взимания с каждой выданной книжки МДП соответствующей суммы, которая, однако, отличается от сбора, рассчитанного АС.2 в контексте процедуры формирования бюджета. Эта информация была еще раз доведена до сведения АС.2 в документе TRANS/WP.30/AC.2/2005/17 и Неофициальном документе No. 4 (2006 год).

В силу сложившейся правовой ситуации, изложенной ниже, и, несмотря на использование в Конвенции МДП термина «сбор», ни МСАТ, ни его ассоциации-члены никогда не вносили какого бы то ни было «сбора», а МСАТ просто возвращал себе авансовый платеж, внесенный в Целевой фонд ООН, за счет взимания соответствующей суммы с каждой книжки МДП, выданной в следующем году.

В. «СБОР» – ЭТО СВОЕГО РОДА ПОШЛИНА

В соответствии с решением АС.2, принятым в феврале 2004 года (TRANS/WP.30/AC.2/73, пункт 44), секретариат, на основании предложения Председателя WP.30, изложенного в документе TRANS/WP.30/AC.2/2004/4, обратился в Управление по правовым вопросам в Нью-Йорке с просьбой разъяснить, изменится ли правовой характер положения, если термин «levy» («сбор») будет заменен каким-либо другим, например, термином «fee» («взнос»). Повестки дня либо доклады совещаний АС.2 не содержат информации об ответе, однако известно, что Управление по правовым вопросам ответило, что термин сам по себе или замена одного термина на другой не влияет на правовой смысл; а что принимать во внимание следует характер налагаемой суммы.

Тот факт, что сбор, предусмотренный статьей 13 приложения 8, представляет собой пошлину и/или носит фискальный характер, неоспорим. В некоторых документах ООН указывается, что термин «levy» (сбор) иногда даже заменяется термином «tax» (пошлина). Во французском варианте Конвенции используется термин «droit», которое, несомненно, также подразумевает фискальный характер. В переводах ООН на другие языки также используются термины, фискальный характер которых не вызывает никакого сомнения (например, в Справочнике МДП на немецком языке «levy» переведен как «Abgabe», в переводе на испанский язык используется «gravamen», в переводе на итальянский – «prelievo» и в переводе на румынский – «printr-o taxa»).

Совершенно очевидно, что «levy» (сбор), как он представлен в статье 13 приложения 8, означает пошлину или, по крайней мере, носит фискальный характер в силу того, что предназначается для финансирования публично-правовой организации в контексте международной конвенции «публичного права».

C. МЕХАНИЗМ ВВЕДЕНИЯ/УСТАНОВЛЕНИЯ ПОШЛИНЫ

В соответствии с общими принципами конституционного характера, решение о введении пошлины и об определении лиц, отвечающих за ее сбор, носит законодательный характер, что подразумевает необходимость принятия на национальном уровне соответствующего закона парламентом. Во многих Договаривающихся сторонах, как членах, так и не членах Европейского союза, это условие предусмотрено конституцией. (Например: статья 43 Конституции Дании гласит: «Пошлины вводятся, изменяются или отменяются не иначе, как на основании законодательного акта», а правовые документы содержат несколько примеров взносов и сборов, подпадающих под действие этого обязательства). В других странах минимальным условием сбора какой-либо пошлины является статутное право (на французском языке – «disposition legislative», на немецком – «Rechtsgrundlage»).

Поправки к Конвенции МДП в целях включения в нее приложения 8 были приняты в соответствии с упрощенной процедурой, изложенной в статье 59.

В некоторых странах эти поправки вообще не выносились на утверждение парламентом.

Этот факт находит подтверждение в документе TRANS/WP.30/AC.2/2004/4, стр. 2, пункт D:

«Как уже неоднократно отмечалось, слово «сбор» («levy») может быть понято как «пошлина» («tax»). В таком случае его введение должно основываться на конкретном формальном законе (во многих правовых системах такой конкретный формальный закон должен быть в прямой форме утвержден парламентом). Существуют сомнения в отношении того, во всех ли Договаривающихся сторонах поправки в контексте этапа I процесса пересмотра МДП, в том числе, в частности, поправки к статье 13 приложения 8, были утверждены в соответствии с этим требованием».

Из анализа, проведенного на национальном уровне, явствует, что даже в том случае, если бы поправки прошли законодательную процедуру утверждения в парламенте, они бы также не удовлетворяли требованиям некоторых национальных правовых систем, в соответствии с которыми закон должен четко определять саму пошлину, ее плательщика, размер, основание, а также орган, отвечающий за ее сбор.

D. ИССЛЕДОВАНИЕ, ПРОВЕДЕННОЕ МСАТ

Поскольку со временем стало очевидным, что действие нетрадиционного финансового механизма, предусмотренного в статье 13 приложения 8, будет продлено за пределы короткого переходного периода, и, поскольку вопрос правового основания сбора, несмотря на обещания, остался неурегулированным, в адрес МСАТ поступила просьба от

его объединений-членов обратиться к помощи внешних консультантов по правовым вопросам для изучения правовых оснований при взимании сбора с книжек МДП. Ниже цитируются выводы, сделанные на основе консультативного заключения юристов из Франции, Германии и Швейцарии:

Франция: «Dès lors et par application des principes généraux rappelés ci-dessus, et en l'absence d'une disposition législative appropriée remplissant les conditions rappelées ci-dessus, je vous confirme qu'une association de droit français n'est pas habilitée à facturer ni collecter une taxe ou un "droit"» (Перевод МСАТ: Исходя из этого и в порядке применения вышеуказанных общих принципов, а также в отсутствие надлежащих законодательных положений, удовлетворяющих вышеупомянутым условиям, я подтверждаю, что объединение, учрежденное в соответствии с французским законодательством, не уполномочено включать в оплату или взимать какую-либо пошлину или сбор).

Германия: «*Failing the existence of such a «Steuertatbestand» and a statutory authorization neither BGL nor AIST nor any legal body/state entity /entrusted organization can collect taxes. Neither does Section 28 of the Customs Administration Act contain the mandatory features/terms of such Steuertatbestand nor does it authorize the Ministry of Finance to establish such features itself in a VO. The VO as of March 9, 1999 in turn does simply transform the new article in question of Annex 8 to the TIR Convention into German law, but does not (and could not) establish any substantive law terms of its own»* (Перевод МСАТ: С отсутствием такого «Steuertatbestand» (основания для введения пошлины), а также законодательной на то санкции, ни BGL, ни AIST, ни какое бы то ни было юридическое лицо/государственная структура/уполномоченная организация не могут взимать пошлины. Раздел 28 Закона о таможенной администрации также не содержит обязательных положений/предписаний, предусматривающих такое «Steuertatbestand», равно как и не уполномочивает Министерство финансов устанавливать по собственному усмотрению такие предписания в каком-либо законоположении. В свою очередь, законоположение от 9 марта 1999 года просто придает данной новой статье приложения 8 Конвенции МДП силу закона Германии, но не устанавливает самостоятельно (и не может устанавливать) какие бы то ни было материальные предписания).

Швейцария: « En principe, la perception de taxes ne peut se faire que – comme d'ailleurs toutes les autres tâches exécutives de l'Etat – par intermédiaire d'Organe de l'Etat. Une délégation de telles tâches à des entités privées est certes possible, mais elle doit se fonder uniquement sur une base légale appropriée ». (Перевод МСАТ: В принципе, взимание пошлин может производиться – собственно, как и все другие исполнительные функции государства, – только через посредство государственных органов. Передача таких функций частным субъектам, несомненно, возможна, но она должна производиться исключительно на надлежащей законодательной основе).

Подробные правовые заключения этих трех стран были препровождены директору Отдела транспорта в сентябре 2005 года. Они, естественно, могут быть предоставлены в распоряжение отдельным делегациям каждой заинтересованной страны.

Е. ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ТОЛКОВАНИЯ СТАТЬИ 13 ПРИЛОЖЕНИЯ 8

Толкование статьи 13 приложения 8, предполагающее, что сумма сбора, рассчитанная АС.2 при утверждении бюджета, должна быть точной суммой, подлежащей взиманию МСАТ в расчете на одну книжку МДП, и, как следствие, национальными объединениями, может явиться причиной правового спора относительно всей системы в целом. Такое толкование может также вызвать во многих странах вопросы, связанные с взиманием НДС.

Нельзя исключать возможность и того, что какой-либо владелец книжки МДП может попытаться опротестовать взимание сбора в национальном суде. Кто будет нести ответственность при этом, и кто будет выступать для защиты данного сбора в суде?

Независимо от дискуссии по поводу правовых аспектов, необходимо также четко указать, что сам по себе этот сбор несовместим с каким бы то ни было механизмом предварительного финансирования. Если сбор подлежит взиманию, то платеж должен производиться после, а не до взимания, поскольку МСАТ ни коим образом не может играть роль банка для Целевого фонда.

Ф. ПОПРАВКА К СТАТЬЕ 13 ПРИЛОЖЕНИЯ 8

Правовые и практические проблемы, описанные выше, можно было бы решить с помощью поправки к статье 13 приложения 8, ограничивающей обязательство Международной организации по переводу суммы, установленной АС.2, которая нужна для финансирования работы ИСМДП и Секретариата МДП, оставив в то же время метод сбора на ее усмотрение (до тех пор, пока не будет изыскан альтернативный источник финансирования).

Поскольку внешний ревизор ООН четко разъяснил на сороковой сессии АС.2, что рекомендации по изменению соглашения между ЕЭК ООН и МСАТ непосредственно и исключительно связаны с поступлениями средств в Целевой фонд за счет взимания «сбора», такая поправка, а также обусловленная ею незначительная адаптация соглашения между ЕЭК ООН и МСАТ могли бы позволить выполнить рекомендации ревизора и обеспечить принятие приемлемого решения для всех заинтересованных сторон.
