



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/3
27 March 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Административный комитет Конвенции МДП 1975 года

Сорок первая сессия

Женева, 1 июня 2006 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

ПРЕДЛОЖЕНИЯ О ПОПРАВКАХ К КОНВЕНЦИИ*

Поправка (поправки) к Конвенции, касающаяся (касающиеся) финансирования расходов, связанных с функционированием ИСМДП и секретариата МДП

Записка секретариата

I. МАНДАТ

1. На своей сороковой сессии Административный комитет рассмотрел подготовленный секретариатом неофициальный документ № 2 (2006 год), содержащий, среди прочего, предложение по устранению существующих несоответствий между, с одной стороны, правовыми положениями о взимании сбора, содержащимися в статье 13 приложения 8 к Конвенции, и, с другой стороны, сбором и переводом МСАТ сумм, требующихся для покрытия расходов, связанных с функционированием ИСМДП и секретариата МДП. Комитет поручил секретариату подготовить к сессии документ, содержащий предложения, включая предложение, упомянутое в неофициальном документе № 2

* Отдел транспорта ЕЭК ООН передал настоящий документ по истечении предельного срока, установленного для представления официальной документации.

(2006 год), по устранению упомянутых выше несоответствий. Комитет отметил, что эти предложения следует разработать в консультации с ревизорами ООН, Управлением по правовым вопросам (УПВ) ООН и с учетом других соответствующих правил, действующих в ООН. В силу этих соображений Комитет признал, что секретариату следует проявить достаточную гибкость при подготовке этих предложений (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/81, пункт 30).

2. В настоящем документе секретариат обращает внимание Комитета на ряд соображений и возможных решений по устранению существующих несоответствий.

II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ПРИНЯТИЯ СТАТЬИ 13 ПРИЛОЖЕНИЯ 8

3. В 1996 году при подготовке этапа I пересмотра Конвенции МДП Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), на своей восьмидесятой третьей сессии сочла, что идея финансирования расходов, связанных с функционированием ИСМДП, посредством взимания небольшого сбора с каждой книжки МДП заслуживает внимания и должна быть изучена дополнительно (TRANS/WP.30/166, пункт 70). Первоначальная идея заключалась в организации такого финансирования посредством взимания сбора с каждой книжки МДП, выдаваемой уполномоченными объединениями (см., в частности, TRANS/WP.30/R.170, стр. 23 текста на русском языке, и TRANS/WP.30/AC.2/43, пункт 13). В ряде случаев этот сбор также именовался "сбором за обслуживание" ("service charge") (TRANS/WP.30/R.179). В 1997 году на своей восьмидесятой восьмой сессии Рабочая группа постановила изменить формулировку "сбор с каждой книжки МДП, выдаваемой уполномоченными объединениями," на формулировку "сбор с каждой книжки МДП, выдаваемой международной организацией, упомянутой в статье 6". Это было сделано после обсуждения записки секретариата, содержащейся в документе TRANS/WP.30/R.190. Данное изменение формулировки было утверждено Административным комитетом на его двадцать третьей сессии (TRANS/WP.30/AC.2/47).

4. В вышеупомянутой записке секретариат, основываясь на консультативном заключении УПВ, проинформировал о том, что базовый принцип финансирования ИСМДП и секретариата путем взимания сбора с книжек МДП не является новым, и сослался на Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву и Договор о патентной кооперации, которыми предусматриваются аналогичные механизмы. Что касается перевода средств, то для упрощения административных процедур и контроля со стороны ИСМДП в записке предлагалось просить о таком переводе не национальные объединения (поскольку в этом случае письменное соглашение между объединениями и таможенными органами должно будет содержать соответствующие положения), а

международную организацию в качестве одного из предварительных условий подтверждения полномочий международной (международных) организации (организаций) (TRANS/WP.30/R.190, пункты 15-17).

III. ПОЛОЖЕНИЯ СТАТЬИ 13 ПРИЛОЖЕНИЯ 8

5. Со времени вступления в силу этапа I процесса пересмотра МДП 17 февраля 1999 года в статье 13 приложения 8 предусматривается следующее:

"Статья 13

1. Деятельность членов Исполнительного совета МДП и секретариата МДП финансируется до тех пор, пока не будут изысканы альтернативные источники финансирования, путем взимания сбора с каждой книжки МДП, выдаваемой международной организацией, упомянутой в статье 6.

Пояснительные записки к пункту 1 статьи 13

8.13.1-1 Условия финансирования

По истечении первоначального двухлетнего периода Договаривающиеся стороны Конвенции предусматривают, что деятельность Исполнительного совета МДП и секретариата МДП будет финансироваться по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Это не исключает возможности продления применения первоначальных условий финансирования, если не будет обеспечено финансирование за счет Организации Объединенных Наций или из других источников.

8.13.1-2 Деятельность членов Исполнительного совета МДП

Деятельность членов Исполнительного совета МДП будет финансироваться правительствами их соответствующих стран.

2. Величина сбора и процедура его взимания определяется Административным комитетом после проведения консультаций с международной организацией, упомянутой в статье 6. Любые предложения об изменении сбора утверждаются Административным комитетом".

IV. ВОПРОСЫ, ЗАТРОНУТЫЕ ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ СТАТЬИ 13 ПРИЛОЖЕНИЯ 8

6. За время, прошедшее после вступления в силу этапа I процесса пересмотра МДП (19 февраля 1999 года), дискуссия в рамках Административного комитета по вопросу о применении статьи 13 приложения 8 ограничивалась применением термина "levy" ("сбор"). На своей тридцать пятой сессии, состоявшейся в сентябре 2003 года, Административный комитет принял к сведению замечания Председателя WP.30 относительно использования термина "levy" ("сбор"). На своей тридцать шестой сессии, прошедшей в феврале 2004 года, Административный комитет рассмотрел документ TRANS/WP.30/AC.2/2004/4, подготовленный секретариатом на основе предложения, представленного Председателем Рабочей группы. Председатель WP.30 счел, что термин "levy" ("сбор"), используемый в статье 13 приложения 8, может оказаться двусмысленным, поскольку он весьма часто употребляется в связи с пошлинами, тогда как сбор средств, предусмотренный в статье 13 приложения 8, следует рассматривать в качестве компенсации расходов, понесенных ИСМДП и секретариатом МДП. Некоторые делегации выразили сомнение по поводу того, что замена слов позволит снять возможную двусмысленность этого термина, и предложили Комитету рассмотреть возможность включения комментария, в котором была бы четко определена область применения термина "levy". Комитет поручил секретариату запросить мнение Управления по правовым вопросам (УПВ) Организации Объединенных Наций, прежде чем продолжить обсуждение этого вопроса. Русскоговорящие и франкоговорящие делегации обратили внимание на то, что соответствующий перевод термина "levy", используемый в тексте Конвенции на русском и французском языках, вполне приемлем, и просили ограничить любые изменения в терминологии только текстом на английском языке (TRANS/WP.30/AC.2/73, пункт 44).

A. Замечания, представленные УПВ

7. В соответствии с просьбой Административного комитета секретариат передал УПВ следующие три вопроса для получения консультативного заключения:

- a) Может ли английский термин "levy" рассматриваться как двусмысленный с учетом возможности толкования его в качестве пошлины?
- b) В случае утвердительного ответа на приведенный выше вопрос, может ли УПВ предложить альтернативную формулировку, которая четко отражала бы тот факт, что сумму, выплачиваемую за каждую книжку МДП для финансирования

деятельности ИСМДП и секретариата МДП, следует рассматривать лишь в качестве компенсации за понесенные расходы?

- с) Передают ли термины "droit" на французском языке и "сбор" на русском языке значение английского термина "levy" и могут ли они с учетом ответа на вопрос а) также считаться двусмысленными. В случае утвердительного ответа на этот вопрос УПВ было предложено представить альтернативные формулировки.

8. Что касается вопроса а), то после обзора соглашений, заключенных в рамках регулярной переговорной практики, и основных соглашений Организации Объединенных Наций, а также проведения консультаций с другими международными организациями (Всемирной таможенной организации (ВТО) и ЕС) и изучения ряда англоязычных правовых словарей УПВ сочло что, "судя по всему, английское существительное "levy" может толковаться также как "tax" ("пошлина")".

9. Что касается вопроса б), то после изучения положений ряда договоров и международных соглашений, предусматривающих взимание за предоставляемые документы или услуги сборов, которые не являются пошлинами, УПВ не смогло определить единый термин или единое выражение, которые четко и недвусмысленно выражали бы идею того, что используемый термин означает возмещение расходов, связанных с предоставлением услуги или документа, но тем не менее предложило рассмотреть вопрос об использовании выражения "service charge" ("сбор за обслуживание").

10. Что касается вопроса с), то УПВ сослалось на мнение служб русских и французских письменных переводов Организации Объединенных Наций, которые указали, что значение термина "droit" является двусмысленным. Согласно УПВ, "он может означать вознаграждение, выплачиваемое за предоставление особой услуги; вместе с тем он также может иметь значение пошлины. Переводческие службы отмечают, что синонимом термина "droit" является термин "redevance", который, однако, имеет не менее двусмысленный характер, чем "droit". (...) Термин "сбор" весьма близок к термину "tax" ("пошлина") и может быть без труда понят в этом смысле. (...) В русском языке нет никакого другого термина, который может использоваться вместо него для передачи идеи о том, что сбор не является пошлиной, а служит для покрытия расходов, связанных с предоставлением документа или услуги".

11. В заключение УПВ сочло, что термин "levy" ("сбор"), содержащийся в статье 13 приложения 8, не может рассматриваться отдельно. Он должен рассматриваться скорее в

свете и в рамках всего текста Конвенции МДП, включая ее преамбулу и все приложения к ней. При таком прочтении может выясниться, что термин "levy" ("сбор") в том виде, в каком он используется в статье 13 приложения 8 к Конвенции, имеет значение, которое отличается от смысла, в котором он был бы понят при прочтении его в отрыве от текста либо при его использовании в обычной речи".

В. Замечания, представленные Комиссией ревизоров ООН

12. В январе 2005 года Комиссия ревизоров ООН приступила к проверке деятельности ЕЭК ООН, связанной, среди прочего, с осуществлением заключенного между ЕЭК ООН и МСАТ соглашения о ежегодном переводе средств для финансирования деятельности ИСМДП и секретариата МДП. В мае 2005 года эта Комиссия подготовила служебное письмо, содержащее ряд рекомендаций, касающихся данного соглашения, в том числе некоторые рекомендации, направленные на усиление контроля за осуществлением Конвенции МДП. Анализ этого служебного письма и изложенных в нем рекомендаций показывает, что механизм финансирования ИСМДП и секретариата МДП путем взимания сбора с каждой выдаваемой книжки МДП, а также сбор и перевод средств, требующихся для обеспечения деятельности ИСМДП и секретариата МДП, в соответствии с порядком, определенным в соглашении между ЕЭК ООН и МСАТ, являются основным поводом для беспокойства Комиссии ревизоров. МСАТ проинформировал секретариат ЕЭК ООН о том, что консультации, проведенные со специализирующимися в данной области юристами из различных стран, показали, что с правовой точки зрения МСАТ и национальные объединения не имеют возможности для взимания "сбора", упомянутого в статье 13 приложения 8 к Конвенции МДП и в соглашении между МСАТ и ЕЭК ООН. По мнению МСАТ, основной причиной этой проблемы является финансирование ИСМДП и секретариата МДП на основе взимания МСАТ сбора (пошлины) с каждой выдаваемой книжки МДП.

С. Соображения секретариата ЕЭК ООН

13. Как отмечалось выше, дискуссия по вопросу о статье 13 приложения 8 до сих пор была сосредоточена на термине "levy" ("сбор") и на его, возможно, неоднозначном характере. Однако, по мнению секретариата, анализ всей соответствующей документации, в частности относящейся к принятию текста упомянутой статьи, четко показывает, что для полного понимания области ее применения необходимо принять во внимание содержание всего текста этой статьи до вынесения любого суждения о ее правомерности. С учетом соответствующей документации возникают сомнения относительно убедительности выдвигавшихся доводов, оспаривающих юридическую обоснованность статьи 13 приложения 8, поскольку, во-первых, Договаривающиеся

стороны с самого начала дискуссии рассматривали сбор в качестве платы за услугу, взимаемой в целях покрытия расходов, понесенных ИСМДП и секретариатом МДП, и так как, во-вторых, в соответствии с положениями Конвенции взимание сбора проводится не на национальном, а на международном уровне. Эти соображения позволяют объяснить, почему у Договаривающихся сторон при подготовке к утверждению поправок в контексте этапа I процесса пересмотра МДП на национальном уровне не было оснований для применения процедур, необходимых для принятия законодательства, касающегося пошлин. С учетом вышесказанного представляется, что решение международной организации относительно целесообразности взимания со своих национальных объединений сумм для покрытия расходов, связанных с функционированием ИСМДП и секретариата МДП, либо относительно порядка взимания этих сумм является внутренним решением коммерческого характера, которое не имеет отношения к Договаривающимся сторонам.

V. ВОЗМОЖНЫЕ ШАГИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

14. С учетом приведенных выше соображений секретариат считает, что надлежит рассмотреть следующие аспекты:

- 1) значение термина "levy" ("сбор"), основа, на которой необходимо рассчитывать величину сбора, и вопрос о том, с каких сторон он взимается (пункт 1 статьи 13 приложения 8);
- 2) очевидное несоответствие между величиной сбора за книжку МДП, установленной Административным комитетом в соответствии с пунктом 2 статьи 13 предложения 8 на основе прогноза МСАТ о количестве выдаваемых книжек МДП в следующем году, и фактическим объемом средств, переводимых МСАТ ежегодно до 15 ноября;
- 3) потребность в инструкциях по взиманию сбора, которые следует определить Административному комитету в соответствии с пунктом 2 статьи 13 приложения 8, а также отсутствие четких требований к отчетности в связи со взиманием сбора;
- 4) потребность в приведении текста соглашения между ЕЭК ООН и МСАТ в соответствие с текстом статьи 13 приложения 8.

15. Для решения указанных выше вопросов секретариат излагает ниже различные альтернативные варианты, которые Комитет, возможно, пожелает рассмотреть. Эти

альтернативы были подготовлены после проведения неофициальных консультаций с представителями некоторых Договаривающихся сторон. Для обеспечения полной ясности они приводятся в соответствии со структурой нынешнего текста статьи 13 приложения 8. Эти альтернативы предлагаются без ущерба для конечной цели Административного комитета, состоящей в отражении расходов секретариата МДП в регулярном бюджете ЕЭК ООН (см., среди прочего, пункты 29-30 документа TRANS/WP.30/AC.2/75).

АЛЬТЕРНАТИВА 1

16. Договаривающиеся стороны, возможно, пожелают установить, что текст пункта 1 статьи 13 приложения 8 сам по себе является четким и не нуждается в поправках, приняв, однако, решение о целесообразности включения комментария (см. также пункт 44 документа TRANS/WP.30/AC.2/73) следующего содержания:

"Комментарий к пункту 1 статьи 13

В контексте настоящей статьи термин "сбор" означает плату за услугу, взимаемую за каждую книжку МДП, выдаваемую международной организацией, упомянутой в статье 6, для финансирования деятельности ИСМДП и секретариата МДП".

17. В противном случае можно было бы рассмотреть вопрос о внесении приведенного выше текста в пояснительную записку к пункту 1 статьи 13 приложения 8 (альтернатива 1 А) или о включении термина "levy" ("сбор") в статью 1 Конвенции МДП (альтернатива 1 В), хотя для реализации последнего из указанных вариантов потребовалось бы применение предусмотренной в статье 59 Конвенции процедуры внесения поправок. Принятие альтернативы 1 не связано с изменением текста пункта 2 статьи 13 приложения 8.

АЛЬТЕРНАТИВА 2

18. Договаривающиеся стороны, возможно, пожелают установить, что вероятная двусмысленность термина "levy" ("сбор") в контексте Конвенции МДП и его переводе на национальные языки Договаривающихся сторон могут в будущем вызвать осложнения в связи с применением статьи 13 приложения 8, и по этой причине принять решение о замене термина "сбор" термином "сбор ИСМДП" (см. документ TRANS/WP.30/AC.2/2004/4) или "сбор за обслуживание" (в соответствии с предложением УПВ) либо любым другим соответствующим термином. Принятие этого альтернативного варианта

потребовало бы внесения поправки в текст пункта 2 статьи 13 приложения 8, касающейся термина "сбор".

АЛЬТЕРНАТИВА 3

19. В соответствии с предложением Административного комитета, внесенном на его сороковой сессии (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/81, пункт 30), Договаривающиеся стороны, возможно, пожелают рассмотреть альтернативный вариант, в контексте которого деятельность ИСМПД и секретариата МДП должна финансироваться международной организацией, упомянутой в статье 6, на основе внесения единовременного платежа, покрывающего бюджетные расходы этих органов, определяемые Административным комитетом. Утверждение этой альтернативы потребует внесения поправок в текст пунктов 1 и 2, например, следующего содержания:

Статья 13 приложения 8:

"1. Деятельность членов Исполнительного совета МДП и секретариата МДП финансируется, до тех пор пока не будут изысканы альтернативные источники финансирования, международной организацией, уполномоченной Административным комитетом [печатать и распространять в централизованном порядке книжки МДП в соответствии с пунктом b) статьи 10 приложения 8 и¹] отвечать за эффективную организацию и функционирование международной системы гарантий в соответствии со статьей 6.2-бис Конвенции.

(текст пояснительных записок остается без изменений)

2. Бюджет для осуществления деятельности Исполнительного совета МДП и секретариата МДП определяется Административным комитетом. Любые предложения об изменении бюджета утверждаются Административным комитетом".

¹ Ссылка на полномочия, предусмотренные пунктом b) статьи 10 приложения 8, не является необходимым требованием с учетом вступления в силу пояснительной записки 8.10 b) 12 августа 2006 года (TRANS/WP.30/AC.2/79, приложение 2).

VI. СООБРАЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛАГАЕМЫХ АЛЬТЕРНАТИВ

20. В соответствии с текстом пункта 2 статьи 13 приложения 8 задача определения процедуры взимания сбора возложена на Административный комитет. Соответствующее решение принимается после проведения консультаций с международной организацией, упомянутой в статье 6. Однако этим положением не предусмотрены никакие правила в отношении самой процедуры взимания сбора либо характера и масштабов этих консультаций.

21. Без ущерба для итогов упомянутой выше дискуссии Административный комитет, возможно, пожелает подтвердить, что прерогативой Административного комитета является принятие решения о процедуре взимания сбора, а также о консультациях с международной организацией в соответствии с пунктом 2 статьи 13 приложения 8. Таким образом, в связи с консультациями с международной организацией Административный комитет, возможно, пожелает разъяснить, что его единственная цель состоит в получении информации о количестве книжек МДП, которые международная организация прогнозирует выдать в следующем году. Вместе с тем Комитет, возможно, пожелает обсудить вопрос о целесообразности сохранения упоминания о консультациях с международной организацией.

22. В связи со взиманием сбора Административный комитет МДП - с учетом того обстоятельства, что в соответствии с общими процедурами ООН финансирование ИСМДП и секретариата МДП за любой конкретный год должно быть обеспечено до 15 ноября предыдущего года, - возможно, пожелает рекомендовать ЕЭК ООН провести переговоры с международной организацией, упомянутой в статье 6.2-бис, соглашения, которое должно предусматривать:

- a) предварительное финансирование ИСМДП и секретариата МДП на основе перевода средств международной организацией, уполномоченной в соответствии со статьей 6.2-бис, для покрытия бюджетных расходов по функционированию ИСМДП и секретариата МДП в предстоящем году;
- b) взимание упомянутой выше международной организацией сбора, определенного Административным комитетом, на основе расчета бюджетных потребностей ИСМДП и секретариата МДП на предстоящий год и прогнозируемого количества книжек МДП, которые должны быть выданы международной организацией, упомянутой в статье 6.2-бис;

- с) систему окончательной оценки средств, взимаемых международной организацией в конце предстоящего года, на основе представленных данных (которые проверяются в соответствии с утвержденными ООН стандартами) об общем количестве выданных книжек МДП в сочетании с четко определенной процедурой решения проблем, связанных с дефицитом/избытком средств, которые уже переведены в соответствии с пунктом а).

23. С учетом сугубо процедурного и финансового характера изложенной выше проблемы Административный комитет, возможно, пожелает также рассмотреть вопрос о том, должна ли цель соглашения с международной организацией состоять только в передаче, взимании и окончательной оценке средств, требующихся для покрытия затрат, связанных с функционированием ИСМДП и секретариата МДП. Такая установка, по всей видимости, позволит Административному комитету надлежащим образом выполнить рекомендацию № 1 Комиссии внешних ревизоров ООН, в которой ЕЭК ООН предлагается рассмотреть долгосрочные перспективы соглашения между ЕЭК ООН и МСАТ.

VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

24. Административный комитет, возможно, пожелает обсудить и принять решение о том, какая из альтернатив позволяет наиболее эффективным образом выполнять его поручение по обеспечению бесперебойного финансирования деятельности ИСМДП и секретариата МДП до тех пор, пока не будут изысканы альтернативные источники финансирования. В контексте своей дискуссии Административный комитет, возможно, также пожелает рассмотреть вопрос об оптимальных путях обеспечения строгой и транспарентной процедуры взимания сборов и перевода средств.

25. С учетом финансовых последствий, связанных с предоставлением международной организации полномочий отвечать за эффективную организацию и функционирование международной системы гарантий в соответствии со статьей 6.2-бис Конвенции, Административный комитет, возможно, пожелает вначале провести дискуссию с целью оценки того, в какой степени действующая процедура предоставления полномочий соответствует общим требованиям об оптимальном и транспарентном управлении.

26. В соответствии с поручением Административного комитета секретариат обратился к Комиссии ревизоров ООН, Управлению по правовым вопросам ООН и другим соответствующим органам ООН с просьбой передать их замечания по вопросам, затронутым в настоящем документе.
