



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

TRANS/WP.30/2003/1
26 November 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ВНУТРЕННЕМУ ТРАНСПОРТУ

Рабочая группа по таможенным вопросам,
связанным с транспортом
(Сто третья сессия, 4-7 февраля 2003 года,
пункт 8 с) ix) повестки дня)

**ТАМОЖЕННАЯ КОНВЕНЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ПЕРЕВОЗКЕ ГРУЗОВ
С ПРИМЕНЕНИЕМ КНИЖКИ МДП (КОНВЕНЦИЯ МДП 1975 ГОДА)**

Применение Конвенции

Концепция уполномоченного получателя в Конвенции МДП

Записка секретариата

А. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Данный вопрос был включен в программу работы Исполнительного совета МДП в 1999 и в 2000 годах (TIRExB/1999/2/Rev.2, пункт 36; TIRExB/REP/2000/5, пункт 9). Его первоначальное обсуждение состоялось на восьмой сессии ИСМДП (TIRExB/REP/2001/8, пункты 21 и 22). На своей девятой сессии (23 февраля 2001 года) ИСМДП согласился включить этот вопрос в свой перечень приоритетных вопросов, подлежащих рассмотрению и решению в 2001 году (TIRExB/REP/2001/9, пункт 9). На десятой и одиннадцатой сессиях ИСМДП состоялось его обстоятельное обсуждение (TIRExB/REP/2001/10, пункты 34-37, и TIRExB/REP/2001/11, пункты 26-30).

2. На своей одиннадцатой сессии ИСМДП признал, что в отношении выгрузки непосредственно на территории получателя следует проводить различие между двумя различными ситуациями. В первой ситуации документы предъявляются и грузы выгружаются непосредственно на территории получателя в присутствии сотрудников таможи. По мнению ИСМДП, подобная ситуация охвачена статьей 46 Конвенции МДП, предусматривающей осуществление таможенных формальностей в других местах, помимо таможи места назначения (за счет требующего их осуществления лица). Во второй ситуации документы предъявляются и грузы выгружаются непосредственно на территории получателя в отсутствие сотрудников таможи. С точки зрения ИСМДП необходимо изучить именно эту последнюю ситуацию, поскольку пока неясно, соответствует ли она духу и положениям Конвенции МДП.

3. ИСМДП счел, что использование концепции уполномоченного получателя осложняется двумя факторами. Во-первых, тем, что она предполагает участие стороны (консигнатора, грузополучателя), которая пока не признается в Конвенции МДП. Во-вторых, потенциальные последствия, которые ее использование может иметь для гарантийной системы, обусловлены наличием тесной связи между уполномоченным получателем и надлежащим прекращением операции МДП (TIRExB/REP/2001/11, пункты 28 и 29).

4. ИСМДП понимает, что использование таможенных услуг на территории получателя зачастую соответствует нынешним требованиям торговли и транспорта, и признает, что структура Конвенции МДП допускает использование таких услуг. Таким образом, Секретарю МДП было предложено подготовить документ с подробным анализом последствий, связанных с разрешением использования понятия уполномоченных получателей в Конвенции МДП, в частности в отношении процесса прекращения и оформления. В таком случае ИСМДП предстоит решить, какого типа меры потребуются для обеспечения согласованного подхода во всех Договаривающихся сторонах. В качестве последующего шага Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), могла бы дать дальнейшие указания по этому вопросу (TIRExB/REP/2002/12, пункты 27 и 28).

5. На своей четырнадцатой сессии ИСМДП одобрил общее мнение о том, что действующие положения Конвенции МДП допускают использование концепции уполномоченного получателя. Сознавая, что ряд стран в настоящее время уже применяют данную концепцию на своей территории к удовлетворению всех заинтересованных сторон, Совет счел, что, возможно, нет необходимости в подготовке комментариев для разъяснения аспектов использования концепции уполномоченного получателя в контексте

Конвенции МДП и согласования процедур ее применения. Совет решил запросить мнение Рабочей группы о том, считаются ли необходимыми и/или полезными комментарии относительно использования понятия уполномоченных получателей в целом и с точки зрения возможного согласования процедуры предоставления соответствующих полномочий в частности (TIRExB/REP/2002/14, пункт 10).

6. В этой связи настоящий документ, одобренный ИСМДП на его пятнадцатой сессии, содержит резюме прошедшего в рамках ИСМДП обсуждения вопроса об обоснованности концепции уполномоченного получателя в контексте Конвенции МДП. Структура документа является следующей:

- a) Введение
- b) Определение границ обсуждаемой темы
- c) Концепция уполномоченного получателя в Конвенции МДП
- d) Затрагиваемые правовые положения
- e) Воздействие на процедуру прекращения и оформления
- f) Последствия введения концепции уполномоченного получателя для гарантийной системы;
- g) Выводы
- h) Последующее рассмотрение данного вопроса Рабочей группой.

В. ВВЕДЕНИЕ

7. ИСМДП решил изучить концепцию уполномоченного отправителя и получателя еще в 1999 году. Это решение было обусловлено следующими обстоятельствами:

- рекомендованной практикой, предусмотренной в конкретном приложении Е к новой пересмотренной Киотской конвенции, в соответствии с которой таможням предлагается утверждать кандидатуры соответствующих лиц в качестве уполномоченных отправителей и получателей, когда они удовлетворены соблюдением предписанных таможнями требований;

- наличием положений об уполномоченных отправителях и получателях в других международных правовых документах, в частности в Конвенции об общем транзите и Таможенном кодексе Сообщества;
- тем фактом, что в настоящее время в ряде Договаривающихся сторон Конвенции МДП (в частности, в Германии, Польше, Франции, Швейцарии) некоторым получателям уже разрешено получать и выгружать грузы непосредственно на своей территории в рамках процедуры МДП;
- неоднократными просьбами торговых кругов о принятии более значительных мер по облегчению перевозок в соответствии с процедурой МДП.

C. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГРАНИЦ ОБСУЖДАЕМОЙ ТЕМЫ

8. ИСМДП решил пока ограничить диапазон обсуждаемых вопросов концепцией уполномоченного получателя с учетом того, что введение этой концепции, по всей видимости, выходит за сферу применения нынешнего текста Конвенции МДП, поскольку он увязан с весьма важной функцией таможи места отправления и предполагает сотрудничество между таможенными органами более чем одной Договаривающейся стороны.

9. ИСМДП также решил пока делать ссылки на понятие "уполномоченного получателя", несмотря на то, что этот термин как таковой пока не используется в Конвенции МДП, и не вносить предложений о каких-либо определениях, так как термин "уполномоченный получатель" не будет фигурировать в основном тексте Конвенции. Поскольку этот термин был использован в общем смысле, необходимости в конкретном определении в рамках МДП, по-видимому, не имеется.

D. КОНЦЕПЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛУЧАТЕЛЯ В КОНВЕНЦИИ МДП

10. В Конвенции МДП не содержится положений, конкретно допускающих использование понятия уполномоченных получателей. Вместе с тем в статье 49 предусматриваются бóльшие льготы, которые могут предоставляться либо на основании односторонних положений, либо в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями при условии, что такие льготы не препятствуют применению положений настоящей Конвенции и, в частности, проведению операций МДП. Страны, признающие уполномоченных получателей на своей территории, делают это главным образом на основе указанной статьи. Некоторые страны также ссылаются на статью 46, в которой допускается выгрузка не в таможенном месте назначения, а в других местах при условии оплаты и в присутствии сотрудников таможи, хотя эта статья направлена главным образом на облегчение доставки скоропортящихся грузов.

11. Как отмечалось в пункте 2 настоящего документа, ИСМДП решил не включать вопрос о статье 46 в перечень обсуждаемых им проблем, так как эта статья касается только выгрузки непосредственно на территории получателя в присутствии сотрудников таможни.

12. В связи с вопросом о том, в какой степени применение статьи 49 свидетельствует о признании концепции уполномоченного получателя, ИСМДП решил, что положения Конвенции МДП могут толковаться либо весьма строго, - а это означает, что ни при каких обстоятельствах не допускается отклонений от буквального понимания текста, - либо более свободно до тех пор, пока будет обеспечиваться достижение основных целей, предусмотренных в соответствующих положениях. В поддержку последнего из приведенных выше доводов можно сослаться на то обстоятельство, что нынешняя система МДП функционирует с 1975 года, когда концепция "уполномоченного получателя" была еще неизвестна и когда нельзя было даже представить, что взимать таможенные сборы смогут/будут не только таможни, но и другие органы. ИСМДП счел, что в настоящее время сотрудникам таможни не всегда необходимо физически присутствовать и/или досматривать грузы для обеспечения полного таможенного контроля за осуществлением операции МДП.

13. Оба способа толкования можно было бы использовать для разъяснения, например, статьи 2 Конвенции МДП, предусматривающей применение Конвенции МДП при перевозке грузов из таможни места отправления одной из Договаривающихся сторон в таможню места назначения другой Договаривающейся стороны. С одной стороны, можно утверждать, что концепция уполномоченного получателя несовместима с данной статьей уже в силу того простого факта, что грузы перевозятся на территорию получателя, а не в таможню места назначения. С другой стороны, можно считать, что соответствие будет существовать до тех пор, пока будет действовать какой-либо механизм, связывающий получателя с таможней места назначения, скорее всего на основе разрешения, предоставляемого таможенными органами получателю.

14. С учетом изложенных выше соображений ИСМДП выразил мнение, что рамки Конвенции МДП являются достаточно гибкими для включения в нее таких элементов, как концепция уполномоченного получателя (TIRExB/REP/2002/13, Rev.1, пункт 28).

Е. ЗАТРАГИВАЕМЫЕ ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

15. В ряде статей Конвенции МДП предусматриваются конкретные задачи и/или обязательства, которые должны быть реализованы "таможней места назначения". Речь идет о статье 1 а), b), d), е), l) и о); статье 2; статье 9, пункт 2; статье 15, пункт 2; статье 18; статье 21; статье 27; статье 45. Кроме того, ссылки на "таможню места назначения" содержатся в пояснительной записке 0.18-1 и в комментариях к статье 3, статье 21, статье 28 и статье 29.

16. В контексте анализа, проведенного ИСМДП, статья 45 не играет роли, поскольку она касается обязательства Договаривающихся сторон опубликовывать, в частности, списки таможен места назначения. Это же относится и к пояснительной записке 0.18-1, касающейся указания промежуточной таможни при выезде в качестве таможни места назначения, а также к комментариям к статьям 3 и 29, которые касаются "страны, где расположена таможня места назначения". Таким образом, введение концепции доставки грузов непосредственно на территорию получателя может иметь последствия лишь в связи с другими статьями и комментариями.

17. В статье 1 а), b), d), е) и о) содержатся различные определения, в том числе таможни места назначения, а в статье 1 l) указывается, что под этим следует понимать. В статье 2; статье 9, пункт 2; статье 18; и статье 27 таможня места назначения определяется в качестве географического места доставки грузов. Статья 15, пункт 2, статья 21, комментарий к статье 21 и комментарий к статье 28 касаются конкретных формальностей (относящихся к вывозу транспортного средства, таможенному контролю, прекращению операции МДП и возвращению книжки МДП владельцу), которые должны быть выполнены соответствующими таможенными органами.

18. Первый шаг на пути к общему применению концепции доставки грузов непосредственно на территорию уполномоченных получателей может быть сделан посредством анализа определения таможни места назначения (статья 1 l)). С учетом предположения о том, что в нынешнем тексте Конвенции МДП данная концепция как таковая уже признается, ИСМДП счел, что сохранение этого определения в его нынешнем виде не помешает третьим сторонам выполнять определенные задачи, возложенные Конвенцией МДП на таможню места назначения. Данное предположение подтверждается положениями стандарта 2 конкретного приложения Е к Киотской конвенции, предусматривающими, в частности, что термин "таможня" не может строго ограничиваться территорией и местом нахождения таможни. Например, если транзитная операция начинается в "таможне", то речь может идти о домициле уполномоченного получателя.

19. Роль, отведенная таможене места назначения в пункте 2 статьи 15, состоит в обеспечении вывоза транспортного средства, состава транспортных средств или контейнера сразу же после завершения операции МДП. Прибытие транспортного средства непосредственного на территорию уполномоченного получателя осложняет данную таможенную задачу в таможене места назначения. Однако, поскольку процедура обеспечения надлежащего вывоза транспортного средства регулируется формальностями, предусмотренными в национальном законодательстве, данный вопрос не нуждается в дальнейшем рассмотрении на международном уровне.

20. Статья 21 является одной из ключевых в Конвенции МДП, поскольку в ней устанавливается обязательство для таможенных органов в таможене места назначения осуществлять контроль за дорожным транспортным средством, составом транспортных средств или контейнером с содержащимся в них грузом и с относящейся к перевозимому грузу книжкой МДП. Таможенные органы, разумеется, не могут отказаться от выполнения этого обязательства, налагаемого на них Конвенцией МДП. Если некоторым получателям предоставлено право получать грузы непосредственно на своей территории, то должен быть найден способ для компенсации физического отсутствия сотрудников таможни, гарантирующий, несмотря на это обстоятельство, сохранение таможенного контроля на достаточном уровне. Этого можно достичь при помощи предоставления соответствующих полномочий. С учетом того, что концепция уполномоченного получателя уже успешно применяется в различных Договаривающихся сторонах к удовлетворению всех участвующих в этом сторон, ИСМДП счел, что на данном этапе, по-видимому, нет необходимости вносить поправки в Конвенцию МДП посредством включения в нее комментария, направленного на согласование процедуры предоставления полномочий.

21. Различные комментарии к статье 21 касаются частичного и окончательного прекращения операции МДП в таможене места назначения. Формально введение положений о лицах, уполномоченных получать грузы на своей территории, не противоречит смыслу этих комментариев. Однако с учетом того, что после частичной разгрузки грузовое транспортное средство или грузовое отделение должны быть вновь опечатаны и опломбированы, а соответствующая информация должна быть внесена в книжку МДП до того, как грузовое транспортное средство продолжит движение по своему маршруту, возникают сомнения относительно того, что таможенные органы смогут разрешить получателю осуществлять такую деятельность от их имени.

22. Согласно статье 27 допускается замена одной таможенной места назначения другой при условии, что общее число таможенных мест отправления и места назначения не превышает четырех. Смысл этой статьи сводится к тому, чтобы обеспечить для транспортной отрасли необходимую гибкость, позволяющую изменять маршрут в то время, когда груз уже находится в пути. Этому не препятствует то обстоятельство, что грузы представляются непосредственно на территории уполномоченного владельца, а не в таможенном месте назначения.

Г. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ И ОФОРМЛЕНИЯ

23. При обычных обстоятельствах операция МДП будет считаться прекращенной, когда дорожное транспортное средство, состав транспортных средств или контейнер будут предъявлены в таможенном месте назначения в целях их контроля вместе с грузом в соответствии со статьей 1 d) Конвенции МДП. Для удостоверения прекращения этой операции таможенник заполняет графы 24-28 отрывного листка № 2 книжки МДП (свидетельство о прекращении операции МДП), а также проставляет штамп и подпись в графе 28.

24. В настоящее время, как предусмотрено в комментарии к образцу книжки МДП в приложении 1 к Конвенции МДП, никакой другой орган, кроме таможенного, не имеет права проставлять штамп и подпись на отрывных листках, корешках и первой странице обложки книжки МДП (TRANS/WP.30/AC.2/59, приложение 5). Данный комментарий, включенный в Конвенцию для того, чтобы избавить транспортного оператора от необходимости получения штампов и подписей других сторон, считающих себя уполномоченными делать это, может осложнить надлежащее использование концепции уполномоченного получателя. Если концепция уполномоченного получателя в рамках МДП позволяет обеспечить только разгрузку непосредственно на территории получателя, но все же обязывает транспортного оператора обращаться в таможенное место назначения для получения подписи и штампа в качестве неуклонного условия надлежащего прекращения операции МДП и для того, чтобы он смог забрать книжку МДП, то реальная ценность этой концепции довольно ограничена. Вместе с тем именно так обстоит дело, по-видимому, в тех странах, которые представили документацию об осуществлении концепции уполномоченного получателя в рамках их национального законодательства.

25. Не имея возможности сделать приемлемый вывод, ИСМДП счел, что данный вопрос нуждается в дальнейшем рассмотрении. В отличие от других, аналогичных процедур транзита, когда таможенные документы принимаются таможенными органами или получателем при доставке груза, в Конвенции МДП упоминается о возврате книжки МДП

держателю в качестве "прямой обязанности таможи места назначения" (комментарий к статье 28). По существу, по всей видимости, эту проблему можно решить следующими тремя способами:

а) не разрешать получателю делать что бы то ни было с книжкой МДП и сохранить требование о том, чтобы держатель книжки МДП (после разгрузки) обращался в таможенную службу назначения, которая установит факт прекращения операции МДП и вернет надлежащим образом проштампованную и подписанную книжку МДП держателю книжки МДП;

б) разрешить получателю - при условии соблюдения жестких требований - подписывать и проштамповывать книжку МДП и корешок № 2 от имени таможи, отрывать отрывной листок № 2 и возвращать книжку МДП держателю книжки МДП. В соответствии с применяемыми положениями получателю в таком случае придется позаботиться о том, чтобы отрывной листок № 2 был возвращен в таможенную службу назначения в конкретные установленные сроки;

в) разрешить получателю - при условии соблюдения жестких требований - принимать книжку МДП и предоставлять транспортному оператору документ, удостоверяющий прекращение операции МДП. В соответствии с применяемыми положениями получателю в таком случае придется позаботиться о том, чтобы книжка МДП была отправлена в таможенную службу назначения в конкретные предельные сроки. И наконец, таможня должна будет обеспечить возвращение книжки МДП ее держателю.

26. Большинство членов ИСМДП выразили мнение, что уполномоченному получателю не следует разрешать ставить подпись и штамп в книжке МДП. В этой связи ИСМДП одобрил вариант а).

27. Если Рабочая группа пожелает использовать варианты б) или в), то она должна будет учесть последствия использования этих вариантов для прекращения и оформления операции МДП. В таких случаях, возможно, потребуются различия между прекращением/оформлением в отношении держателя книжки МДП и прекращением/оформлением в отношении уполномоченного получателя. Как бы то ни было, следует четко указать, что независимо от используемого подхода держатели книжки МДП выиграют от применения концепции уполномоченного получателя только в том случае, если операция МДП будет считаться прекращенной после выполнения ими своих обязательств.

28. Что касается процедуры оформления, то с таможенной точки зрения не существует никакого реального различия между "нормальным" оформлением и оформлением в случае уполномоченного получателя. Однако если таможня установит, что оформление не может быть произведено, то она должна возложить ответственность за любое нарушение, происшедшее вплоть до момента прекращения операции МДП уполномоченным получателем, на держателя книжки. Нарушения, происходящие после этого момента, должны подпадать под сферу ответственности уполномоченного получателя.

G. ПОСЛЕДСТВИЯ ВВЕДЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПОЛУЧАТЕЛЯ ДЛЯ ГАРАНТИЙНОЙ СИСТЕМЫ

29. Независимо от того, позволяют ли нынешние положения Конвенции МДП использовать понятие "уполномоченного получателя" и независимо от необходимости внесения поправок, данная концепция должна быть проанализирована также с точки зрения действующей гарантийной системы.

30. Не вдаваясь в подробности, ИСМДП счел важным подчеркнуть то обстоятельство, что удовлетворительное функционирование гарантийной системы предполагает осуществление эффективного таможенного контроля за грузом начиная от таможни места отправления и кончая таможней места назначения. С учетом предположения о том, что использование концепции уполномоченного получателя не препятствует осуществлению непрерывного таможенного контроля, поскольку национальные органы вводят механизм, обеспечивающий полное соответствие условий проверки, проводящейся получателем, таможенным требованиям либо поскольку эти проверки одобряются таможней до начала разгрузки, гарантийная система может продолжать функционировать в том виде, в каком она функционирует в настоящее время, и никакой потребности в изменениях не имеется.

31. Вместе с тем в случае нарушения таможня будет вынуждена признать, что она не может предъявлять претензии держателю книжки МДП (и, если он не может удовлетворить эти претензии, национальному объединению) после того, как будет установлено, что нарушение произошло после надлежащего прекращения операции МДП в отношении держателя книжки МДП.

32. Само собой разумеется, что использование понятия уполномоченного получателя и возможное проведение различия между процедурами прекращения окажут воздействие на надлежащее функционирование так называемой системы SafeTIR MCAT. Данный вопрос должен быть рассмотрен после того, как Рабочая группа примет окончательное решение по точной процедуре.

33. В контексте схемы ответственности, возможно, уместно рассмотреть вопрос о том, каким образом держатель книжки МДП может узнать, что получатель груза действительно уполномочен его получить непосредственно на своей территории. Обычно в таможене въезда (промежуточной таможене) таможенные органы указывают в графе 22 ту таможеню, на которой должны быть представлены грузы. Если грузы предназначены для доставки непосредственно на территорию уполномоченного получателя, то таможенным органам следует на основе информации, которую они могут получить из накладной МГК, вместо указания названия таможи, занести в графу 22 фамилию и адрес уполномоченного получателя. Разумеется, они должны сделать это только тогда, когда ими будет установлено на основе имеющейся у них информации, что данное лицо действительно уполномочено получать грузы непосредственно на своей территории.

Н. ВЫВОДЫ

34. ИСМДП провел обстоятельное обсуждение вопроса об уполномоченном получателе с учетом всех возможных правовых и практических последствий использования данной концепции с точки зрения надлежащего функционирования процедуры МДП. После тщательного рассмотрения этого вопроса ИСМДП пришел к выводу о том, что Конвенция МДП в настоящее время уже предусматривает использование концепции уполномоченного получателя. То обстоятельство, что некоторые ее положения, объяснительные записки и комментарии касаются конкретно задач, которые должны выполняться таможенной места назначения, не противоречит этому утверждению, поскольку таможенные органы при помощи других средств обеспечивают постоянный и непрерывный таможенный контроль, начиная от таможи места отправления и кончая таможенной места назначения.

35. На данном этапе ИСМДП считает, что концепция уполномоченного получателя несовместима с возможностью частичного прекращения именно по той причине, что в таких ситуациях нет возможности гарантировать осуществление непрерывного таможенного контроля. ИСМДП считает, что именно национальным органам следует принимать решение о том, какую процедуру применять для обеспечения эффективного таможенного контроля, и по этой причине он не рассматривал идею включения в Конвенцию МДП нового комментария, касающегося критериев предоставления полномочий определенным получателям. Наконец, по мнению ИСМДП, при наличии надлежащего таможенного механизма наблюдения за получателями, которым предоставлено право получать грузы непосредственно на своей территории, существование уполномоченных получателей не должно создавать угрозу надлежащему функционированию действующей гарантийной системы.

I. ПОСЛЕДУЮЩЕЕ РАССМОТРЕНИЕ

36. Рабочей группе предлагается рассмотреть замечания ИСМДП, основанные на мнении о том, что в Конвенции МДП в принципе предусматривается использование концепции уполномоченного получателя. Кроме того, Рабочей группе предлагается на основе национального опыта в данной области рассмотреть вопрос о целесообразности подготовки, например, соответствующего комментария (соответствующих комментариев) для включения в Справочник МДП с целью согласования аспектов применения концепции уполномоченного получателя на национальном уровне.
