



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Семьдесят шестая сессия

Женева, 25–27 февраля 2014 года

Пункт 4 h) предварительной повестки дня

Стратегические вопросы отраслевого характера:

Активизация работы по облегчению

пересечения границ

(Конвенция о согласовании, Конвенция МДП,

проект eTIR и другие меры по облегчению

таможенного транзита)

Кризис МДП

Записка секретариата

Резюме

В настоящем документе рассматривается кризис МДП в Российской Федерации и приводится информация об основных этапах, последних событиях и мерах, принимаемых ЕЭК ООН и другими заинтересованными сторонами для его преодоления. Также выполнен анализ причин кризиса и возможных путей его урегулирования. Этот документ представлен Комитету для справки.

Комитет, возможно, пожелает дать Рабочей группе по таможенным вопросам, связанным с транспортом, и секретариату указания относительно дальнейших действий, а также стратегических направлений дальнейшего совершенствования системы МДП и повышения ее устойчивости.



I. Краткая информация о кризисе

1. В июле 2013 года Федеральная таможенная служба России (ФТС) приняла решение об отказе принимать гарантии МДП. Все межправительственные органы, связанные с Конвенцией МДП, пришли к единому выводу о том, что эта мера является нарушением Конвенции МДП, и призвали к ее немедленной отмене. Несмотря на это, ФТС приступила к ее поэтапной реализации в различных регионах Российской Федерации, что в практическом плане означает поэтапный отказ от использования процедуры МДП в этой стране. ФТС не поставила органы МДП или секретариат в известность о планируемых мерах, как это предусмотрено положениями Конвенции МДП. ФТС уведомила также национальное гарантийное объединение МДП (АСМАП) о том, что соглашение между ними будет расторгнуто 1 декабря 2013 года, а это увеличивает риск того, что процедура МДП на территории Российской Федерации станет недействительной. В конце ноября 2013 года ФТС перенесла срок прекращения действующего гарантийного соглашения с АСМАП до 1 июля 2014 года, оставляя, таким образом, открытым вопрос о дальнейшей судьбе МДП в Российской Федерации после этой даты, но в то же время обеспечивая для российских операторов возможность продолжать пользоваться книжками и гарантией МДП за пределами Российской Федерации.

II. Последствия

2. Количество ежегодно совершаемых транспортных перевозок МДП составляет порядка 3 млн., а совокупная стоимость перевозимых товаров ежегодно превышает 500 млрд. евро. Российская Федерация является крупнейшим участником системы МДП: в этой стране производится процедура прекращения почти 50% операций МДП (1,5 млн. в год). Кроме того, Российская Федерация занимает важное геостратегическое положение на рынке евро-азиатских перевозок и торговли. Конвенция МДП сыграла в этом отношении ключевую роль. Сложившаяся ситуация может поставить под угрозу достигнутый за последние годы прогресс в деле налаживания наземного транспортного сообщения между Европой и Азией. В частности, этот кризис может привести к следующим негативным последствиям:

- потеря уникального инструмента упрощения процедур торговли и перевозок для многих стран и торговых партнеров, в том числе для уязвимых и не имеющих выхода к морю стран Центральной Азии;
- длительные задержки и очереди на границах, а также затрудненное грузовое сообщение в Европе и во всем Евразийском регионе;
- социально-экономическое неравенство;
- почти 50-процентное сокращение глобального использования процедуры МДП.

III. Официальные причины решений ФТС

3. В качестве обоснования введенной меры ФТС были выдвинуты два аргумента:

а) большой и все возрастающий объем неоплаченных таможенных претензий и финансовой задолженности в связи с частыми нарушениями МДП; и

б) тот факт, что гарантийное соглашение между ФТС и национальным гарантийным объединением АСМАП, судя по всему, опирается на устаревшее национальное законодательство. В частности, то, каким образом АСМАП покрывает свои гарантии и обязательства в соответствии с Конвенцией МДП, не соответствует действующему Таможенному кодексу Таможенного союза Беларуси, Казахстана и Российской Федерации и новому национальному законодательству Российской Федерации.

IV. Анализ причин и факторов кризиса

4. Очевидно, что между ФТС, с одной стороны, и АСМАП и Международным союзом автомобильного транспорта (МСАТ), с другой стороны, возник кризис доверия. С годами этот кризис разрастался и ситуация усугубилась. ФТС считает, что к спорным вопросам, число которых только увеличивается, относятся накопление значительного объема задолженности по таможенным платежам в связи с нарушениями МДП, недостаточный уровень гарантии МДП, тот факт, что в случае нарушений международной гарантийной цепи МДП возлагает бремя доказывания на ФТС, длительные судебные разбирательства и отсутствие прозрачности со стороны АСМАП. Некоторые из перечисленных вопросов, а также дополнительные факторы, которые могли способствовать этому кризису, проанализированы ниже.

Кризис МДП 2002 года в Российской Федерации

5. В период 1994–2002 годов таможенная служба Российской Федерации подала против АСМАП большое количество таможенных претензий, которые МСАТ и АСМАП сочли неправомерными. В конце 2002 года МСАТ заявил, что если эти претензии не будут отозваны, то он приостановит действие гарантий МДП на территории Российской Федерации начиная с 1 января 2003 года, и, как следствие, процедура МДП не будет применяться на территории Российской Федерации и распространяться на российских транспортных операторов. С учетом значимости процедуры МДП для российской экономики и отсутствия альтернативных гарантийных решений и под большим давлением на национальном и международном уровнях таможенная администрация была вынуждена подписать с МСАТ и АСМАП так называемые "глобальные соглашения по урегулированию", предусматривающие урегулирование претензий, общая сумма которых предположительно составляет 60 млн. долл. США, посредством единовременной выплаты в размере 12 млн. долл. США. Судя по всему, ФТС подвергает сомнению правомерность этих соглашений.

Судебные дела и неоплаченные претензии

6. В период 2004–2006 годов ФТС предпринимала попытки взыскать платежи по приблизительно 600 таможенным претензиям через национальные суды, но во всех делах по различным причинам, в том числе по причинам процедурного характера, суды вынесли решение в пользу АСМАП. Таким образом, с юридической точки зрения АСМАП не несет ответственности за оплату этих претензий. Тем не менее эта задолженность по-прежнему значится на счетах ФТС, зачисляемых в государственный бюджет, как неполученные таможенные платежи, а ФТС настаивает на том, что эта таможенная задолженность должна

быть погашена – если не АСМАП, то другими представителями международной гарантийной цепи МДП. ФТС убеждена в том, что если гарантийная цепь МДП не произведет оплату, то как инструмент упрощения процедур Конвенция МДП теряет смысл.

7. В качестве положительного момента следует отметить, что в период 2007–2012 годов количество и сумма таможенных претензий в Российской Федерации существенно снизились и не вызывают какой-либо обеспокоенности. Это свидетельствует о значительном повышении эффективности управления системой МДП и ее надежности как на национальном, так и на международном уровнях.

Уровень гарантии МДП

8. Конвенция МДП предусматривает фиксированный уровень гарантии по книжке МДП независимо от перевозимых грузов и маршрута их следования. В Российской Федерации, странах Европейского союза (ЕС) и некоторых других странах уровень гарантии составляет 60 000 евро. В большинстве случаев эта сумма достаточна для покрытия потерь доходов, но для ряда дорогостоящих товаров фактический объем причитающихся таможенных пошлин может оказаться выше этого уровня, что вызывает опасения у таможенных органов. В то же время для некоторых товаров и стран сумма в 60 000 евро слишком завышена. Поэтому представляется оправданным введение гибкого уровня гарантии. Какое-то время назад различные органы МДП уже приступили к обсуждению соответствующих вопросов, однако конкретных результатов пока достигнуто не было.

Централизованная система гарантий

9. Сейчас МСАТ – единственная уполномоченная международная организация и, за несколькими исключениями, в каждой из стран действует по одному национальному гарантийному объединению (являющемуся членом МСАТ). Эта структура была создана давно, поскольку в то время она лучше всего отвечала потребностям стран. Вместе с тем с либерализацией рынка автомобильных грузовых перевозок и появлением электронных инструментов подобная централизованная система, возможно, перестала себя оправдывать. Она делает также Договаривающиеся стороны уязвимыми по отношению к локальным кризисам, подобным российскому, в случае отзыва разрешения у единственного национального гаранта. В принципе Конвенция МДП допускает наличие нескольких гарантийных цепей и национальных гарантов. Тем не менее до настоящего времени другие потенциальные поставщики услуг не предпринимали серьезных попыток для присоединения к этой системе, отчасти из-за сложившегося представления о сложности организации печати, продажи и распространения бумажных книжек МДП, одновременно являющихся гарантийным документом и таможенной транзитной декларацией.

10. До кризиса МДП в Российской Федерации заявку на право вступления в международную гарантийную цепь МДП подала другая российская структура. Но МСАТ отклонил эту заявку.

Национальная транзитная система и коммерческие факторы

11. ФТС поддерживает систему транзита, созданную на национальном уровне. Рынок услуг таможенного транзита Российской Федерации обширен и весьма привлекателен для национальных гарантов, желающих продавать свои услуги. Однако до начала нынешнего кризиса процедура МДП (т.е. АСМАП и

МСАТ) охватывала 80–90% этого рынка, в результате чего на долю национальных гарантов приходились лишь оставшиеся 10–20%. С начала кризиса МДП доля национальных гарантов существенно возросла.

Геополитические аспекты

12. Российская Федерация, ее партнеры по Таможенному союзу (Беларусь и Казахстан) и Евразийская экономическая комиссия хотели бы создать региональную транспортную систему, которая была бы построена на принципах Системы общего транзита Европейского союза/системы Сообщества (НКТС) и в конечном итоге была бы связана с НКТС.

13. ЕС, который с 1968 года представляет собой таможенный союз, разрешал использование процедуры МДП, в том числе для целей внутренних перевозок, до конца 1980-х годов, когда в связи с созданием с 1 января 2002 года единой таможенной территории (без таможен на внутренних границах) он решил больше не принимать книжки МДП для внутренних перевозок на территории ЕС, а использовать только Систему общего транзита/систему Сообщества. Тем не менее это не исключает возможности применения процедуры МДП для перевозок, которые начинаются или завершаются за пределами Европейского союза либо которые осуществляются транзитом через его территорию. Таким образом, транспортные операторы Таможенного союза ЕврАзЭС также могли бы воспользоваться возможностью выбора наиболее оптимального варианта таможенного транзита: либо с применением книжки МДП, либо в соответствии с национальной процедурой транзита, либо в соответствии с процедурой транзита на уровне Союза.

Позиция российских властей

14. Правительство Российской Федерации (Министерство иностранных дел, Министерство транспорта и Федеральная таможенная служба) неоднократно заявляло о том, что оно преисполнено решимости и готово поддерживать функционирование Конвенции МДП в Российской Федерации. В то же время правительство Российской Федерации еще не сделало публичного заявления о своей официальной позиции по урегулированию этого кризиса.

15. 14 октября 2013 года Высший арбитражный суд Российской Федерации признал недействительным решение ФТС от 4 июля 2013 года об отказе от принятия гарантий МДП. В ответ ФТС отменила это решение и незамедлительно опубликовала новое решение того же содержания, но с другим регистрационным номером.

V. Последние события

16. ФТС определила несколько жестких принципов, которых национальный гарант МДП (АСМАП и/или иное объединение) должен придерживаться в будущем: погашение просроченной задолженности; полное финансовое покрытие обязательств национального гарантийного объединения посредством банковской гарантии; предоставление таможенным органам права прямого дебетования; полная финансовая прозрачность объединения в отношении учетной документации, касающейся процедуры МДП. ФТС отметила, что необходимость введения подобных условий вызвана тем, что таможенные органы уполномочены защищать интересы государства, связанные с получением доходов, но не

имеют для этого средств и ресурсов. ФТС также ожидает от гарантийной цепи МДП взыскания недостающих доходов в случае нарушений МДП.

17. Судя по всему, АСМАП и МСАТ считают, что требования ФТС несоразмерны нынешнему уровню рисков, связанных с нарушениями системы МДП. В конце октября 2013 года АСМАП направила ФТС встречные предложения по пересмотренному гарантийному соглашению, включающему некоторые элементы для частичного удовлетворения требований ФТС. В частности, АСМАП согласилась на предоставление ФТС права прямого дебетования средств из специального фонда, объем которого составляет 1 млн. евро, а также на повышение уровня гарантии МДП в некоторых случаях до 160 000 евро по сравнению с "обычным" уровнем гарантии, составляющим 60 000 евро. ФТС еще не представила своего ответа на эти предложения. В ноябре 2013 года ФТС и МСАТ приступили к прямым переговорам, которые продолжаются до сих пор.

18. МСАТ получил новый запрос со стороны другого российского объединения. ЕЭК ООН также получила информацию о заинтересованности этого объединения в том, чтобы стать уполномоченным национальным гарантом МДП. Пока неизвестно, удовлетворяет ли это объединение минимальным условиям, определенным в Конвенции МДП, и получит ли оно разрешение от российского правительства.

19. Для дальнейшего развития национальной процедуры транзита ФТС объявила об эксперименте, в рамках которого большинство российских транспортных компаний (около 500) получают возможность осуществлять перевозку товаров, помещаемых под таможенный контроль, без каких-либо обеспечительных платежей. Иностранные перевозчики не могут принимать участие в этом эксперименте.

20. 26 ноября 2013 года правительство Российской Федерации провело межведомственное совещание с участием всех заинтересованных министерств и ведомств для обсуждения текущей ситуации с осуществлением процедуры МДП в Российской Федерации и выработки общей позиции по основным вопросам. По итогам этого совещания ФТС перенесла срок прекращения гарантийного соглашения с АСМАП на 1 июля 2014 года, но оставила в силе ограничения, введенные в отношении принятия гарантии МДП. На дату завершения подготовки настоящего документа какие-либо другие решения правительства опубликованы не были.

21. На своей последней сессии (Рим, 3 и 4 декабря 2013 года) Исполнительный совет МДП (ИСМДП) принял заявление о функционировании Конвенции МДП в Российской Федерации после 1 декабря 2013 года, в котором ИСМДП обратился к российскому правительству с призывом обеспечить отмену введенных ограничений и соблюдение принципов международного права.

VI. Действия ЕЭК ООН

22. В качестве органа, обслуживающего Конвенцию МДП, ЕЭК ООН предпринимает многочисленные шаги с целью сохранения Конвенции МДП как уникального инструмента упрощения перевозок и оказания заинтересованным сторонам (ФТС, АСМАП и МСАТ) содействия в поиске решения. Эти шаги включают, в частности, просьбу об отмене указанной меры (или по крайней мере об отсрочке ее введения) и соблюдении Конвенции МДП, высказанную в письмах в адрес ФТС, министра иностранных дел Лаврова и Постоянного представительства Российской Федерации в Женеве; несколько меморандумов по

поводу сложившейся ситуации в адрес Генерального секретаря Организации Объединенных Наций; организацию различных межправительственных совещаний по вопросам МДП и подготовку многочисленных аналитических документов; предоставление информации Исполнительному комитету; обеспечение тесного и регулярного взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами; наблюдение за кризисом и его анализ и т.д.

VII. Извлеченные уроки и стратегические вопросы, требующие решения

23. Кризис вывел ряд стратегических вопросов, которые уже находятся на рассмотрении межправительственных органов МДП:

- обеспечение большей прозрачности в функционировании системы МДП в рамках МСАТ и объединений, являющихся его членами;
- потребность в увеличении уровня гарантии МДП, поскольку существующий уровень, судя по всему, уже не соответствует современным требованиям таможенных органов, либо, в качестве альтернативы, потребность в гибких уровнях гарантии;
- необходимость полной компьютеризации процедуры МДП путем постепенной замены бумажной книжки МДП набором электронных сообщений, для того чтобы процедура МДП позволяла удовлетворять потребности, возникающие в цепях поставок, и могла конкурировать с такими современными электронными транзитными системами, как НКТС. В качестве альтернативного варианта действующая бумажная система МДП может применяться параллельно с внедрением инструмента упрощения перевозок eTIR;
- необходимость снижения уязвимости стран и торговых агентов по отношению к возникшему в системе кризису, урегулирование которого находится вне их контроля. Таким образом, следует рассмотреть возможность постепенной децентрализации системы МДП, например, путем введения требования о включении в гарантийную цепь МДП более чем одного национального объединения.

24. В целях компьютеризации процедуры МДП Договаривающиеся стороны и секретариат уже разработали технические положения и провели анализ затрат–выгод по проекту eTIR. Теперь правительствам необходимо принять решение о том, каким образом юридически оформить дальнейшие шаги.

VIII. Соображения Комитета по внутреннему транспорту

25. Основная цель настоящего документа заключается в том, чтобы представить КВТ информацию о возникшем и усугубляющемся кризисе в системе МДП, призванной упрощать процедуры транзита; при этом неизвестно, удастся ли урегулировать этот кризис до сессии Комитета, которая состоится в конце февраля 2014 года. В этой связи с учетом ситуации, которая сложится к тому времени, Комитету предлагается дать указания относительно:

- дальнейших действий Рабочей группы по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), и секретариата;

- стратегических направлений дальнейшего совершенствования системы МДП и повышения ее устойчивости на основе анализа уроков, извлеченных из этого кризиса.

26. Кроме того, Комитет, возможно, пожелает выступить в качестве катализатора для того, чтобы правительства самых заинтересованных стран проявили политическое лидерство при рассмотрении трудностей и возможностей в области упрощения процедур транзита на основе Конвенции МДП.
