



Европейская экономическая комиссия

Комитет по внутреннему транспорту

Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом

134-я сессия

Женева, 11–14 июня 2013 года

Пункт 8 с) iii) предварительной повестки дня

**Таможенная конвенция о международной перевозке
грузов с применением книжки МДП**

(Конвенция МДП 1975 года):

**Применение Конвенции – Применение Конвенции МДП
в Таможенном союзе Беларуси, Казахстана
и Российской Федерации**

Применение Конвенции МДП в таможенном союзе

Записка секретариата

I. Мандат

1. На 133-й сессии Рабочей группы по таможенным вопросам, связанным с транспортом (WP.30), Евразийская экономическая комиссия проинформировала Рабочую группу о ходе подготовки межправительственного соглашения о функционировании процедуры МДП в Таможенном союзе Беларуси, Казахстана и Российской Федерации, в частности об усилиях, направленных на достижение общей позиции по вопросу о том, может ли процедура МДП применяться к внутренним перевозкам иностранных грузов под таможенным контролем между двумя таможенными территориями, находящимися в разных государствах – членах Таможенного союза, без пересечения территории третьих стран.

2. Секретариат представил неофициальный документ № 5 (2013 год) с анализом некоторых ключевых положений Конвенции МДП в контексте международного права и пришел к выводу, что их нынешняя формулировка, по всей видимости, не дает четкого толкования в случае таможенных союзов без внутренних таможенных границ. Для того чтобы новые таможенные союзы обладали достаточной гибкостью в плане адаптации применения процедуры МДП с учетом своих экономических и политических потребностей, секретариат предложил несколько вариантов изменения статьи 2.

3. Рабочая группа приветствовала усилия секретариата и решила подробно рассмотреть эти предложения на следующей сессии. Между тем, секретариату было поручено распространить неофициальный документ № 5 (2013 год) в качестве официального на всех рабочих языках и предусмотреть в нем возможность временного применения выбранной поправки до ее вступления в силу. Настоящий документ является пересмотренным вариантом неофициального документа № 5 (2013 год), представленного на 133-й сессии. Секретариат подготовил его, с тем чтобы предоставить необходимую справочную информацию, которая позволила бы WP.30 и Договаривающимся сторонам принять согласованное решение о дальнейшей деятельности в данном направлении. Хотя Договаривающиеся стороны в принципе вольны заключать между собой любые соглашения, это ни в коей мере не должно препятствовать или представлять угрозу для осуществления Конвенции МДП или прав и обязанностей третьих сторон в контексте Конвенции МДП либо связанных с ней международных правовых документов. В этом отношении WP.30 рекомендуется также принять к сведению подготовленный секретариатом документ ECE/TRANS/WP.30/2010/6, касающийся применения Конвенции МДП в таможенном союзе с единой таможенной территорией.

II. Справочная информация

4. После 132-й сессии WP.30 секретариат был проинформирован о следующих соответствующих изменениях:

а) Один из членов Европейского парламента направил запрос в Европейскую комиссию относительно возобновления использования транзитной системы МДП для грузовых перевозок под контролем таможенных органов в рамках ЕС. Комиссар по налогам и делам Таможенного союза г-н Шемета ответил, что отсутствие внутренних границ исключает возможность использования книжек МДП для внутренних перевозок в ЕС.

В статье 91b Таможенного кодекса ЕС допускается использование книжки МДП для перевозок, которые:

- начинаются или заканчиваются за пределами Сообщества;
- относятся к партиям товаров, которые должны разгружаться на таможенной территории Сообщества и которые пересылаются вместе с товарами, которые должны разгружаться в третьей стране; или
- осуществляются между двумя точками на территории Сообщества через территорию третьей страны.

б) Республика Казахстан представила исследование, в котором указывается, что для Таможенного союза Беларуси, Казахстана и Российской Федерации система МДП является наиболее эффективным и практическим средством обеспечения финансовой безопасности для таможенного транзита. В этом исследовании также сделан вывод о том, что в соответствии со статьями 48 и 49 Конвенции МДП операции МДП могут осуществляться при внутренних перевозках в рамках Таможенного союза (неофициальный документ № 1 (2013 год)).

в) На 133-й сессии Рабочей группы была отмечена готовность международной гарантийной цепи уже сегодня охватить операции по перевозкам МДП в рамках как Таможенного союза, так и даже одной страны. Эта информация была должным образом принята к сведению Рабочей группой в целях принятия последующего решения по данному вопросу.

d) Евразийская экономическая комиссия выразила сожаление по поводу того, что к своей 133-й сессии Рабочая группа не смогла достичь консенсуса по основному вопросу, и отметила, что государства – члены Таможенного союза могут принять собственное решение до того, как WP.30 завершит его рассмотрение.

III. Толкование термина "граница" в статье 2 и применимость статей 48 и 49

5. Термин "граница" сам по себе нечасто используется в международных таможенных соглашениях. В Глоссарии международных таможенных терминов ("Glossary of International Customs terms") (ВТамО, октябрь 2011 года) фигурирует лишь термин "таможенная граница", означающий "границу таможенной территории".

6. Понятие "таможенного транзита" определено в пересмотренной Киотской конвенции 1999 года, относящейся к ведению Всемирной таможенной организации (ВТамО), в качестве "таможенной процедуры, в соответствии с которой товары перевозятся под таможенным контролем от одной таможни до другой". Таким образом, определение таможенного транзита ВТамО охватывает как национальный, так и международный таможенный транзит.

7. Возможно, при определении термина "граница" в Конвенции МДП отправной точкой могли бы стать принципы толкования, предусмотренные Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года (ВКПМД). Согласно статье 31 1) ВКПМД "*договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и цели договора*". Такой контекст охватывает, кроме текста самого договора, преамбулу и приложения, а также другие соглашения и документы, которые участники считают инструментами, относящимися к договору (статья 31 2)). Кроме того, должна учитываться также любая последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования. И наконец, существуют такие дополнительные средства толкования, как, например, подготовительные материалы к договору (так называемые "*travaux préparatoires*") и обстоятельства его заключения (статья 32).

8. В данной связи и в соответствии с универсально признанным положением о толковании в контексте права международных договоров термин "граница", содержащийся в статье 2, может пониматься как "таможенная граница" в том случае, когда производится необходимое таможенное оформление книжек МДП, так как предметом и целью Конвенции МДП является таможенный транзит. Поскольку в таможенном союзе, имеющем единую таможенную территорию, отсутствуют внутренние таможенные границы, вышеуказанное толкование может повлечь за собой вывод о том, что "процедура МДП может использоваться только для транзитной перевозки, которая начинается или заканчивается за пределами единой таможенной территории либо же осуществляется между двумя пунктами в пределах таможенной территории через территорию третьего государства". Таким образом, Конвенция МДП не может обоснованно применяться к национальным транзитным операциям, которые в данном случае будут сопоставимы с транзитом внутри этого таможенного союза.

9. Кроме того, следует сослаться на актуальность статьи 48 Конвенции МДП, которая гласит следующее:

"Ни одно из постановлений настоящей Конвенции не исключает права Договаривающихся сторон, образующих таможенный или экономический союз, применять особые правила в отношении перевозок, местом отправления или назначения которых являются их территории, или осуществляемые транзитом через их территории, при условии, что такие правила не ограничивают льгот, предусматриваемых настоящей Конвенцией."

10. Во-первых, как представляется, текст данной статьи не подразумевает, что условия перевозки, определяемые "местом отправления", "местом назначения" и "транзитом через их территории", применяются одновременно. Отсутствие в тексте комбинации "и/или" и, с другой стороны, использование только слова "или" означает, что следует применять лишь одно из этих условий, а не все эти условия вместе. Статья 48 при ее рассмотрении в контексте статьи 2, по-видимому, не предоставляет безоговорочного права использовать процедуру МДП в рамках таможенного союза. Вместе с тем данная формулировка, имеющая неоднозначный смысл, явным образом и не запрещает такое использование. Следовательно, наилучшим средством определения смысла данной статьи служили бы правила толкования договора и установившаяся практика.

11. И наконец, в статье 49 Конвенции МДП содержится ссылка на право Договаривающихся сторон применять большие льготы, чем льготы, предусмотренные Конвенцией либо другими региональными или внутренними правовыми соглашениями, при условии, что такие льготы не препятствуют применению положений Конвенции МДП. В этой статье говорится о больших льготах, т.е. о больших выгодах. Не совсем ясно, каким образом данное положение может безусловно относиться к рассматриваемому вопросу, если речь не идет о том, что использование процедуры МДП в рамках таможенного союза считается более выгодным для пользователей, чем неиспользование такой процедуры. Еще один аспект связан с выгодами в плане управления рисками, которые такая процедура предоставляет таможенным органам и соответствующим учреждениям, однако в данной связи речь не идет о льготе, которую Договаривающаяся сторона предоставляет пользователям или другими Договаривающимся сторонам. Предполагается, что статья 49 актуальна только в том смысле, что создание таможенного союза представляет собой большую льготу, предоставленную членам таможенного союза. Следовательно, в ссылке на статью 49 или во внесении в нее поправок, по мнению секретариата, нет необходимости.

IV. Прочие соображения

12. Таможенные союзы следует создавать в соответствии с международными нормами, изложенными в статье XXIV 8) ГАТТ–1994. Другими словами, в ГАТТ–1994 определены требования к таможенному союзу. В частности, статья XXIV 8) а) i) и ii) гласит следующее:

"а) под таможенным союзом понимается замена двух или нескольких таможенных территорий одной таможенной территорией таким образом, что:

i) пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли (за исключением, в случае необходимости, мер, разрешаемых статьями XI, XII, XIII, XIV, XV и XX) отменяются в отношении практически всей торговли между составляющими территориями союза или, по крайней

мере, в отношении практически всей торговли товарами, происходящими из этих территорий, и

ii) при условии соблюдения положений пункта 9 практически те же пошлины и другие меры регулирования торговли применяются каждым членом союза по отношению к торговле с территориями, не включенными в союз."

13. В данном контексте WP.30 и Договаривающимся сторонам необходимо принять во внимание следующие два аспекта:

a) Использование процедуры МДП для перевозки внутренних грузов в рамках таможенного союза, образующего единую таможенную территорию без каких-либо внутренних границ, может быть проблематично с учетом некоторых положений Конвенции МДП и, возможно, в связи с положениями ГАТТ-1994¹. Кроме того, можно утверждать, что отмена таможенного регулирования в результате формирования единой таможенной территории отменяет необходимость гарантии при транзите внутренних грузов. С другой стороны, вполне возможно, что применение процедуры МДП для грузов, ввозимых из-за пределов таможенного союза и предназначенных для потребления в одной из стран таможенного союза, вызовет обоснованную обеспокоенность и станет причиной дальнейшего применения процедуры МДП. Вместе с тем такое применение может потребовать внесения определенных изменений в Конвенцию МДП.

b) Возможно, уместно было бы сослаться на дискриминационную практику в контексте маршрутов, проходящих по территории таможенного союза, на которых предположительно могут использоваться процедура МДП и гарантия МДП (например, из Санкт-Петербурга в Минск с пересечением внутренней белорусско-российской границы), и маршрутов, на которых процедура МДП и гарантия МДП не могут использоваться ни при каких обстоятельствах (например, из Санкт-Петербурга в Москву исключительно по российской территории). Возможная дискриминация в контексте этих двух случаев противоречила бы основополагающим принципам существования таможенного союза с единой таможенной территорией и без внутренних таможенных границ, так как транспортные операции по-прежнему трактовались бы как либо международные, либо внутренние в зависимости от выбранного маршрута.

V. Предложение по поправке

14. В целях облегчения процедуры рассмотрения Рабочей группой и в соответствии с запросом Рабочей группы, сформулированным на ее 133-й сессии, секретариат подготовил набор предложений по внесению поправок в саму статью 2 или в качестве альтернативы по включению новой пояснительной записки к данной статье. Предлагается проект дополнительной поправки к статье 48,

¹ Как отметил бывший судья Апелляционного органа ВТО, "важной задачей членов ВТО является обеспечение эффективного применения дисциплинирующих положений ВТО, с тем чтобы таможенные союзы и региональные соглашения о свободной торговле не носили слишком эксклюзивный и дискриминирующий характер по отношению к внешним сторонам". Неясно, может ли это заявление относиться к использованию процедуры МДП для иностранных грузов, перевозимых через географические границы государств внутри Таможенного союза, в отличие от иностранных грузов, которые должны проходить процедуру МДП только при ввозе на территорию таможенного союза или при вывозе с нее.

а также вариант временного применения выбранной поправки до ее вступления в силу. Предлагаемые изменения к существующему тексту Конвенции выделены **жирным шрифтом** (в случае новых положений) или ~~зачеркиванием~~ (в случае исключенных элементов).

Предложение по поправке к статье 2:

- "1. Настоящая Конвенция касается перевозки грузов, осуществляемой без их промежуточной перегрузки, в дорожных транспортных средствах, составах транспортных средств или контейнерах с пересечением одной или нескольких **[таможенных]** границ от таможи места отправления одной из Договаривающихся сторон до таможи места назначения другой Договаривающейся стороны или той же самой Договаривающейся стороны при условии, что определенная часть перевозки МДП между ее началом и концом производится автомобильным транспортом.
- 2. Положения пункта 1 настоящей статьи не мешают Договаривающимся сторонам [в частности, образующим таможенный или экономический союз] принимать в одностороннем, двустороннем или многостороннем порядке законодательство, допускающее применение Конвенции МДП исключительно на их таможенной территории без пересечения таможенной границы."**

Предложения по новой пояснительной записке 0.2-3 к статье 2:

"0.2-3 Положения настоящей статьи не мешают Договаривающимся сторонам, образующим таможенный или экономический союз, осуществлять по взаимной договоренности процедуру МДП в отношении транспортных операций – на их территории – с грузами, которые были отправлены не с их территории, если условия осуществления таких операций конкретно оговорены и никаким иным образом не противоречат [предмету и цели] [духу и букве] Конвенции МДП."

Предложение по поправке к статье 48:

"Ни одно из постановлений настоящей Конвенции не исключает права Договаривающихся сторон, образующих таможенный или экономический союз, применять особые правила в отношении перевозок, место отправления и/или назначения которых являются их территории, и/или осуществляемые транзитом через их территории, при условии, что такие правила не ограничивают льгот, предусматриваемых настоящей Конвенцией."

Примечание в отношении применения поправок до их вступления в силу:

"В соответствии с решением Административного комитета в том случае, если Договаривающиеся стороны решат применить одну из указанных выше поправок или другие поправки по их усмотрению, Договаривающиеся стороны, в частности государство – член данного таможенного союза, могут правомерно применять такую поправку на временной основе до ее вступления в силу, но не раньше момента уведомления Генерального секретаря об этой поправке."

VI. Соображения Рабочей группы

15. Рабочей группе предлагается рассмотреть вышеизложенные предложения и дать секретариату указания относительно того, какой вариант следует использовать.
