

# TIR в СНГ

## КОНВЕНЦИЯ МДП И ПРОБЛЕМА "НЕДОСТАВКИ" ГРУЗОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Аналитическая записка IRU

В контексте таможенных процедур понятие "недоставка" означает ситуацию, когда по тем или иным причинам грузы частично или полностью не были представлены уполномоченным таможенным органом в пункте назначения, и когда товары не доходят до пункта назначения в результате хищения или разбойного нападения в пути.

Учитывая, что большое количество грузов доставляется в Россию автомобильным транспортом, не удивительно, что уже в течение многих лет эти потери отражаются также на перевозчиках и режиме МДП, что и будет продолжаться в дальнейшем, если не предпринимать определенные действия. Однако эти проблемы обусловлены не внутренней слабостью Конвенции МДП и обслуживающей ее системой. Напротив, как утверждается ниже, именно за счет более эффективного применения существующих положений МДП, включая Рекомендацию об использовании системы SafeTIR, можно обеспечить наилучшие международно приемлемые решения.

Цель данной аналитической записки - описать некоторые основные проблемы и предложить возможные решения, которые были бы политически и финансово приемлемыми для российских и нероссийских властей. Эти решения носят прагматический характер и в случае их выполнения они могли бы обеспечить:

- одинаковое отношение к участникам торговых сделок и перевозчикам;
- соблюдение положений Конвенции МДП;
- сокращение числа случаев безнаказанной доставки грузов;
- увеличение поступлений в государственный бюджет;
- восстановление доверия к российской экономике.

Настоящая аналитическая записка предназначена для руководителей на правительственном и межправительственном уровне, а также для торговых и транспортных ассоциаций. Цель этого документа – облегчить понимание существующих проблем и дать рекомендации по поиску будущих решений.

Документ представляет собой вклад МСАТ в поддержку усилий российских властей, в частности Государственного таможенного комитета Российской Федерации (ГТК РФ), направленных на сокращение потерь в результате "недоставки" грузов при одновременном стремлении добиться правильного соотношения между 100-процентной проверкой, с одной стороны, и полной гибкостью, с другой.

ГТК РФ объявил решительную войну практике двойных счетов и организованной преступности. Об этом свидетельствует тот факт, что для решения этой серьезной проблемы в 2001 году ГТК РФ издал более 250 приказов, инструкций и инструктивных телеграмм.

Однако многие из этих решений не были опубликованы заблаговременно, что не позволило их надлежащее исполнение, носили противоречивый характер, не рассылались во все таможни, были частично приостановлены или не выполнялись в связи с отсутствием ресурсов и т.д. Это привело к проблемной ситуации на внешних границах Российской Федерации и Белоруссии, образующих Таможенный союз, а также на внутренних складах. Грузовикам приходится простаивать в течение нескольких дней и даже недель, чтобы получить разрешение на въезд на российскую территорию. Поэтому, несмотря на все инициативы, многие проблемы до сих пор не решены.

И если в течение прошедшего десятилетия ответственность и вина, в первую очередь, возлагались на перевозчиков и структуры, выступающие в качестве их гарантов, то сейчас признается, что российские власти столкнулись с проблемами, связанными не с транспортными и транзитными операциями, а в основном с преступными действиями грузоотправителей и грузополучателей, когда высокий уровень налогообложения импорта (а поступления в российский государственный бюджет в значительной степени формируется за счет импортных пошлин и сборов) толкают грузополучателей на недостоверное декларирование стоимости и количества ввозимых грузов. Такая ситуация может радикально измениться лишь со вступлением Российской Федерации в ВТО.

Несмотря на то, что данная проблема имеет множество причин, мы разбили их на несколько категорий и предложили возможные пути их преодоления.

### **Запрашивание у перевозчиков дополнительной информации / деклараций (код ГС, стоимость товаров)**

Российские власти не полагаются на импортные декларации, представляемые грузополучателями. Поэтому уже в течение нескольких лет ГТК РФ систематически требует от перевозчиков декларировать и брать на себя ответственность за представление точной стоимости грузов в пункте отправления, коды ГС, название грузополучателя, грузоотправителя и т.д. Таким образом обязанности грузополучателя (и грузоотправителя) перекладывается на перевозчиков, что в конечном итоге, может "передвинуть" все формальности по оформлению импорт непосредственно к границам российской территории!

К тому же установленное ГТК РФ требование в отношении перевозчиков, использующих книжки МДП, не соответствует ни духу Конвенции МДП, ни представленным в феврале этого года на заседании Рабочей группы 30 ЕЭК ООН (см. документ WP30, № 2 от 2002 года, параграф 42, пункт 5) результатам работы, проделанной различными таможенными администрациями в тесном сотрудничестве с экспертами по таможенным и торговым вопросам, а также с другими правительственными организациями.

Одним из основных результатов этой работы является рекомендация властям воздерживаться от "требования указывать коды ГС, стоимость грузов в случаях, не предусмотренных законом, до тех пор, пока всеми странами не будет выполняться международное соглашение, обеспечивающее указание точного кода ГС при экспорте грузов".

Конечно, в тех случаях, когда возникает подозрение в отношении недостоверного декларирования грузов после завершения перевозки МДП, ГТК РФ должен иметь возможность получить соответствующее («последующее за фактом перевозки») подтверждение от властей экспортирующей страны. Следует продолжить работу по созданию таможенными администрациями "процедуры расследования", которая позволяла бы получить дополнительные данные для начала процедуры предъявления претензий таможенными органами.

Поэтому ГТК РФ следует воздерживаться от предъявления к держателям книжек МДП требований в отношении представления данных, которыми те достоверно не располагают, и ужесточить процедуры, позволяющие обеспечить нормальную транзитную доставку грузов до пунктов назначения, т.е. до таможен на территории страны, где и должны проходить соответствующая углубленная проверка, контроль и окончательное оформление.

### **Регистрация компаний и лицензирование участников внешнеторговой деятельности**

В значительной степени эта проблема обусловлена легкостью создания компаний на российской территории. Многие транспортные компании и компании, получившие право заниматься внешнеэкономической деятельностью, были созданы по поддельным или незаконно приобретенным паспортам и другим документам. Эти компании просто прекращают свою деятельность сразу же после совершения преступных деяний. Лица, которые реально извлекают выгоду из этих преступных действий, остаются неизвестными и не подвергаются никаким преследованиям.

Российским властям следует создать механизм межведомственного сотрудничества между компетентными министерствами и ведомствами, позволяющий на постоянной основе осуществлять надежную и контролируруемую регистрацию и отслеживание в целях надзора и мониторинг владельцев и компаний, особенно тех, которые имеют право осуществлять внешнеторговую деятельность. Все эти компании должны быть занесены в банк данных, к которому таможенные органы имеют постоянный доступ. Такого рода процедура была успешно реализована в Украине.

### **Сокращение числа таможенных складов**

Действующее законодательство благоприятствует появлению большого числа таможенных складов, которые одновременно могут выполнять функции по завершению перевозки по книжке МДП. Пару лет тому назад на российской территории насчитывалось более 2000 таких складов, расположенных в основном в Ленинградской и Московской областях.

Несколько месяцев тому назад ГТК РФ приступил к реализации плана действий по сокращению числа таможен назначения и предоставлению такого статуса лишь тем складам, которые полностью и на постоянной основе укомплектованы сотрудниками таможи. В этом случае они должны обеспечивать полное и надежное завершение транзитных процедур, включая направление сообщения по системе SafeTIR, подтверждающее надлежащее закрытие книжки МДП. Этот план должен быть реализован.

### **Процедуры запросов и уведомления о них**

Недавно ГТК РФ и МСАТ подписали протокол об оперативном представлении уведомлений о недоставке грузов и возможных нарушениях процедуры МДП. Однако этот позитивный шаг не позволяет охватить все аспекты данной проблемы. В отличие от практики 63 других участников Конвенции МДП, нарушения режима МДП должны выявляться предполагаемой таможней назначения (число которых составляет около 1500), а не таможней, где началась операция МДП или централизованно через специальные органы. Поскольку такого рода практика может привести к столкновению интересов и, возможно, к увеличению количества ложных деклараций, а следовательно к увеличению числа нарушений и необходимых запросов.

От такой практики следует отказаться в пользу более надежных методов, таких как централизованные службы с доступом к различным электронным системам обмена данными.

### **Таможенный союз Россия-Белоруссия-Казахстан**

Помимо всех этих проблем, связанных с процедурой импорта, в Российской Федерации наблюдается также такое явление как уклонение от уплаты пошлин, чему способствует существование так называемого Таможенного союза между Российской Федерацией, Беларуссией и Казахстаном. Детальная информация о механизме его функционирования не опубликована, однако опыт показывает, что он создает огромные пробелы в системе контроля, которыми преступники пользуются для совершения своих преступных действий.

ГТК РФ следует применять не противоречащие друг другу правила и формы контроля транзитных грузов, а также опубликовать четкие детальные и прозрачные правила функционирования этого Таможенного союза, обеспеченные правовой санкцией.

### **Меры контроля - SafeTIR**

Между Министерством транспорта Российской Федерации, ГТК РФ, МСАТ и АСМАП установилось хорошее сотрудничество. Российская сторона вполне удовлетворительно предоставляет данные о завершённых перевозках МДП (SafeTIR), однако число книжек МДП, по которым не были переданы *сообщения по системе SafeTIR* имеет еще более важное значение. В этой связи следует обратить внимание на необходимость обеспечения **своевременной** передачи данных в МСАТ **в надлежащем объеме**, а также на надлежащее применение примирительной процедуры.

### **"Горячая линия", доступ к таможенной информации**

С учетом сложившихся в настоящее время правовых и технических условий было бы весьма полезно, чтобы заранее ГТК РФ направлял основную информацию в АСМАП и МСАТ, а также публиковал ее через Интернет на иностранных языках.

Кроме того, ГТК РФ следует открыть многоязычную "горячую линию", с помощью которой перевозчики и водители могли бы из первых рук получать ценную информацию, с тем, чтобы в меньшей степени зависеть от грузополучателей и, возможно, информировать об ошибках и проблемах, создаваемых грузополучателями или сотрудниками таможни.

### **Необходимые шаги вперед**

МСАТ понимает, что все необходимые решения не могут быть приняты и реализованы немедленно, однако, со своей стороны МСАТ готов, как и всегда, предоставить свои знания и опыт для облегчения и ускорения продвижения к целям, определенным в настоящем документе анализа и предложений. Ниже в резюмированном виде приводятся семь направлений деятельности, которые могли бы позволить компетентным органам уменьшить число нарушений, связанных с транзитом грузов, на российской территории:

1. Ускорение разработки таможенными администрациями проекта "процедуры расследования" и дальнейший пересмотр и ужесточение импортных процедур.
2. Процедуры создания, контроля и сохранения статуса компании – участника ВЭД, а также создание базы данных, к которой могут обращаться транспортные компании.
3. Сокращение числа таможен назначения, имеющих право завершать операцию МДП, и предоставление такого права лишь складам, полностью укомплектованным сотрудниками таможни.
4. Принятие новой централизованной процедуры направления запросов.
5. Публикация и применение процедур функционирования Таможенного союза между Россией, Беларуссией и Казахстаном.
6. Регулярное применение системы SafeTIR с передачей *сообщений SafeTIR* о всех книжках МДП, закрытых на территории Российской Федерации.

## 7. Открытие многоязычной "горячей линии" и WEB-страницы для операторов.

Признается, что компетентным органам российского государства потребуется время для осуществления различных мер, включенных в этот пакет, однако, учитывая масштабы и серьезность проблемы, весьма важно и понятно, что ГТК РФ следует одновременно с этим принимать оперативные решения в рамках Конвенции МДП, такие как обязательное таможенное сопровождение некоторых видов грузов в случае возникновения подозрений в отношении той или иной транспортной компании или грузополучателя в России. Аналогичным образом в случаях недоставки грузов или возникновения иных проблем ГТК должен оперативно информировать МСАТ и АСМАП, которые в свою очередь предоставят ГТК РФ имеющуюся у них информацию по этим вопросам с тем, чтобы позволить ГТК РФ исключить держателя книжки МДП из режима МДП, как это предусмотрено Конвенцией МДП (Ст.38) и/или обратиться в прокуратуру на предмет осуществления необходимых следственных действий для розыска и преследования нарушителей.

Все международное транспортное сообщество окажет поддержку ГТК РФ.

Ассоциации в тесном сотрудничестве с ГТК РФ рекомендуют своим перевозчикам доставлять товары лишь в "первоклассные" таможни назначения. Ассоциации систематически проверяют все завершенные в России перевозки по книжке МДП, используя для этого данные системы SafeTIR, и осуществляют необходимые последующие шаги в случае обнаружения несоответствий или возникновения сомнений.

Перевозчики в соответствии с рекомендациями своих ассоциаций будут тщательно отбирать своих клиентов и обяжут своих водителей тщательно выполнять все инструкции. Водители, как правило, должны использовать безопасные автомобильные дороги первой категории (автомагистрали, если таковые имеются) и немедленно сообщать о любых проблемах, которые могут возникнуть в дороге или в пункте назначения.

МСАТ по-прежнему твердо намерен конструктивно сотрудничать с российскими властями как в принятии оперативных мер, так и в поиске правильных стратегических решений на долгосрочную перспективу.

Для получения дополнительной информации или представления своих предложений Вы можете обратиться в службу МДП в Женеве по телефону ++41.22.918.27.50, факс ++41.22.918.27.99

*Аналитическая записка подготовлена Секретариатом IRU,  
Женева, апрель 2002 года*