



---

## Европейская экономическая комиссия

### Комитет по внутреннему транспорту

#### Рабочая группа по таможенным вопросам, связанным с транспортом

##### Сто пятьдесят седьмая сессия

Женева, 9–10 июня 2021 года

Пункт 4 с) vi) а предварительной повестки дня

**Таможенная конвенция о международной перевозке грузов  
с применением книжки МДП (Конвенция МДП 1975 года):**

**Применение Конвенции: Прочие вопросы**

## Снижение продаж книжек МДП

### Записка секретариата

1. По просьбе Административного комитета МДП (АС.2), высказанной на его семьдесят первой сессии (октябрь 2019 года), секретариат препровождает в приложении (неофициальный документ № 13 ИСМДП (2019 год)) проведенное секретариатом исследование по вопросу о сокращении продаж книжек МДП с поправками и замечаниями Исполнительного совета МДП (ECE/TRANS/WP.30/АС.2/145, пункт 76).
2. В рамках программы работы на 2019–2020 годы Исполнительный совет МДП (ИСМДП) решил изучить причины, которые привели к сокращению продаж книжек МДП, и подготовить план действий по их устранению (см. пункт 13 программы работы). На своей восьмидесятой второй сессии (июнь 2019 года) Совет рассмотрел возможные пути проведения такого исследования. Совет пришел к выводу, что анализ было бы целесообразно начать с материалов, представленных членами Совета и Международным союзом автомобильного транспорта (МСАТ), а после получения первых результатов включить в него информацию, полученную от более широкого круга заинтересованных сторон. В этой связи Совет просил секретариат приступить к проведению исследования с участием членов Совета и МСАТ, как это предусмотрено в неофициальном документе № 8 (2019 год), подготовить документ с результатами и распространить его по электронной почте для сбора замечаний. Кроме того, Совет принял решение о том, что в зависимости от результатов неофициальных консультаций этот документ будет представлен либо ИСМДП для дальнейшего рассмотрения, либо АС.2, который затем сможет принять решение о распространении этого документа среди компетентных органов и представителей частного сектора с целью выяснения их мнений. Секретариат заверил, что он постарается также включить в документ некоторые статистические данные об использовании книжек МДП за последнее десятилетие в разбивке по странам или регионам (TIRExB/REP/2019/82draft, пункты 44–47).
3. Секретариат подготовил документ с результатами исследования для рассмотрения Советом.



## **Приложение**

**Исследование причин, по которым объем продаж книжек МДП с годами снизился, и план действий по их устранению**

**Ноябрь 2020 года**

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение — мандат .....	4
II. Исторический обзор — Статистические данные .....	5
III. Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (CCVU-анализ) применительно к выдаче книжек МДП .....	13
IV. Следующие шаги — план действий .....	19

## Перечень рисунков

	<i>Стр.</i>
Рис. I: Число книжек МДП, которые должны были быть выданы согласно прогнозам и были выданы фактически .....	4
Рис. II: Договаривающиеся стороны Конвенции МДП .....	5
Рис. III: Количество книжек МДП, выданных за период 2001–2018 годов .....	6
Рис. IV: Резкое сокращение количества книжек МДП, выданных начиная с 2014 года .....	6
Рис. V: Количество активных держателей книжек МДП .....	7
Рис. VI: Резкое снижение актуальности системы МДП в Европе .....	8
Рис. VII: Выдача книжек МДП на территории Европейского союза (2001–2018 годы) .....	8
Рис. VIII: Изменение динамики показателей перевозок МДП в Российской Федерации .....	9
Рис. IX: Изменение динамики показателей перевозок МДП в Турции .....	10
Рис. X: Влияние присоединения стран к НКТС в Балканском регионе .....	10
Рис. XI: Цикл развития системы МДП .....	11
Рис. XII: План действий .....	19

## I. Введение — мандат

1. В докладе Управления служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций «Ревизия управления Целевым фондом "Международные дорожные перевозки"» Европейской экономической комиссии (ЕЭК) было рекомендовано, в частности, обратить внимание АС.2 на необходимость изучения и анализа причин сокращения продаж книжек МДП и разработки плана действий по их устранению<sup>1</sup>.

2. В докладе УСВН отмечается, что временные условия финансирования деятельности Исполнительного совета МДП (ИСМДП) и секретариата МДП увязаны с числом книжек МДП, которые должны были быть выданы согласно прогнозам и были выданы фактически. Однако с 2015 года наблюдается неуклонное сокращение количества выдаваемых книжек МДП. В 2017 году оно снизилось до 1,15 млн, что на 9,4 % меньше числа книжек МДП, выданных в 2016 году. Поскольку финансирование деятельности ИСМДП и секретариата МДП увязано с продажей книжек МДП, в целях покрытия сметных расходов АС.2 утвердил увеличение суммы на каждую книжку МДП. Утвержденная сумма в 2018 году составила 1,43 долл. США за каждую книжку МДП, при том что в 2015 году эта сумма составляла 0,60 долл. США. Однако в январе 2018 года внешний партнер проинформировал АС.2 о том, что в связи со сложной финансовой ситуацией в транспортной отрасли он будет продолжать взимать утвержденную на 2017 год сумму в размере 0,88 долл. США. В предыдущие периоды, когда число фактически выданных книжек МДП превышало прогнозируемый объем, возникал избыток поступлений, тогда как в течение последних трех лет, несмотря на увеличение суммы на одну книжку, из-за сокращения поступлений образовался дефицит.

Рис. I

**Число книжек МДП, которые должны были быть выданы согласно прогнозам и были выданы фактически**

Год	Прогнозируемое количество выданных книжек МДП	Количество фактически выданных книжек МДП	Разница	Сумма на одну книжку МДП, утвержденная
				Административным комитетом (в долл. США)
2015	1 900 000	1 500 450	(399 550)	0,60
2016	1 550 000	1 223 400	(326 600)	0,87
2017	1 480 000	1 154 650	(325 350)	0,88
2018	1 088 000	Данных нет <sup>2</sup>	Данных нет	1,43

Источник: Доклад УСВН, март 2019 года.

3. ЕЭК заявила, что одна из причин сокращения продаж книжек МДП обусловлена задержкой с внедрением системы eTIR, а также усилением конкуренции с другими системами таможенного транзита. Учитывая, что устойчивое функционирование ИСМДП и секретариата увязано с продажей книжек МДП, УСВН рекомендовало ЕЭК обратить внимание АС.2 на необходимость изучения и анализа причин, вызвавших сокращение продаж, и разработки плана действий по их устранению.

4. Настоящее исследование было подготовлено Секретариатом МДП в соответствии с рекомендацией УСВН и решением ИСМДП (TIRExB/REP/2019/82, пункты 44–47). Основная цель исследования заключается в анализе причин

<sup>1</sup> См. полный текст доклада <https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/bcf/ac2/documents/2019/ECE-TRANS-WP30-AC2-2019-25r.pdf>.

<sup>2</sup> Данная таблица скопирована из доклада УСВН, и на момент ее подготовки эти числовые данные отсутствовали. Поскольку в данном случае приводятся выдержки из рекомендаций/доклада УСВН, секретариат решил воспроизвести эту таблицу в том виде, в котором она фигурирует в докладе УСВН.

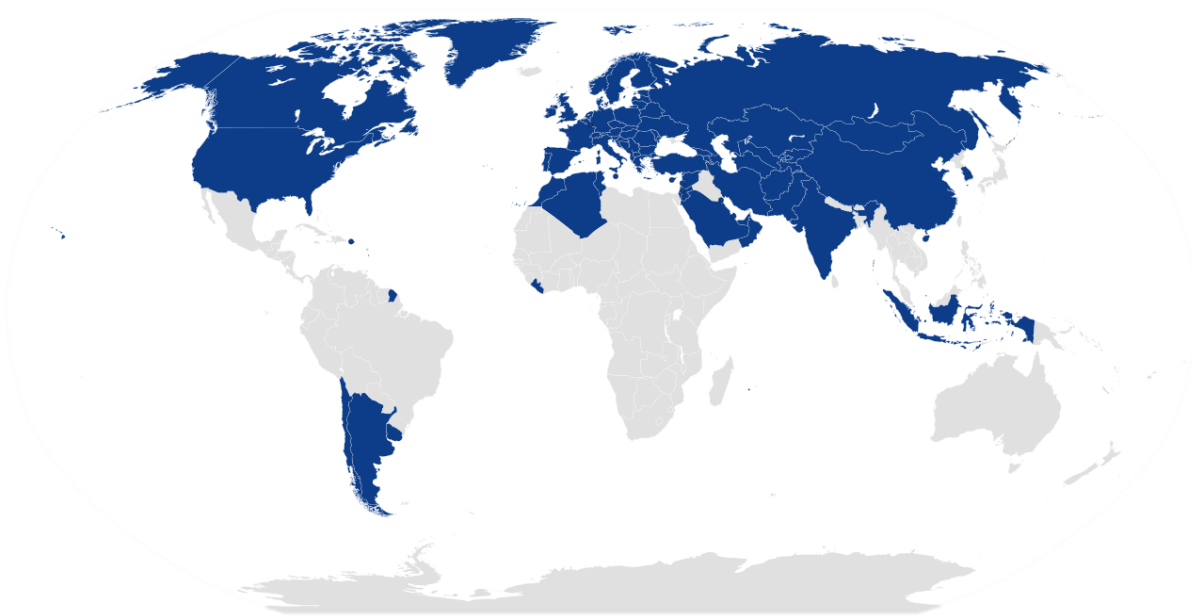
сокращения продаж книжек МДП и разработке плана действий для рассмотрения ИСМДП и соответственно АС.2.

## II. Исторический обзор — Статистические данные

5. Конвенция МДП насчитывает 76 Договаривающихся сторон.

Рис. II

Договаривающиеся стороны Конвенции МДП



Источник: Секретариат МДП.

6. Из этих 76 Договаривающихся сторон 21<sup>3</sup> не пользовалась системой МДП никогда либо не пользовались ею в течение последних трех лет, девять<sup>4</sup> присоединились к Конвенции относительно недавно и либо еще не выполняли никаких перевозок МДП, либо организовали лишь несколько таких перевозок в 2018 году, а одна<sup>5</sup> из Договаривающихся сторон представляет собой таможенный союз, и осуществлять перевозки МДП могут только ее государства-члены. Таким образом, на сегодняшний день системой МДП фактически пользуются 45 Договаривающихся сторон.

7. В период 2001–2019 годов было распространено в общей сложности 47 390 600 книжек МДП.

8. Наибольшее количество книжек МДП было выдано в 2006 году (3 599 850 экземпляров), а наименьшее — в 2019 году (858 100 экземпляров).

9. На рис. III показаны объемы продаж книжек МДП за этот период. Помимо того, что в 2009 произошел значительный спад, в период 2013–2014 годов началось резкое падение, когда всего за один год количество выданных книжек сократилось на 1 000 000 экземпляров.

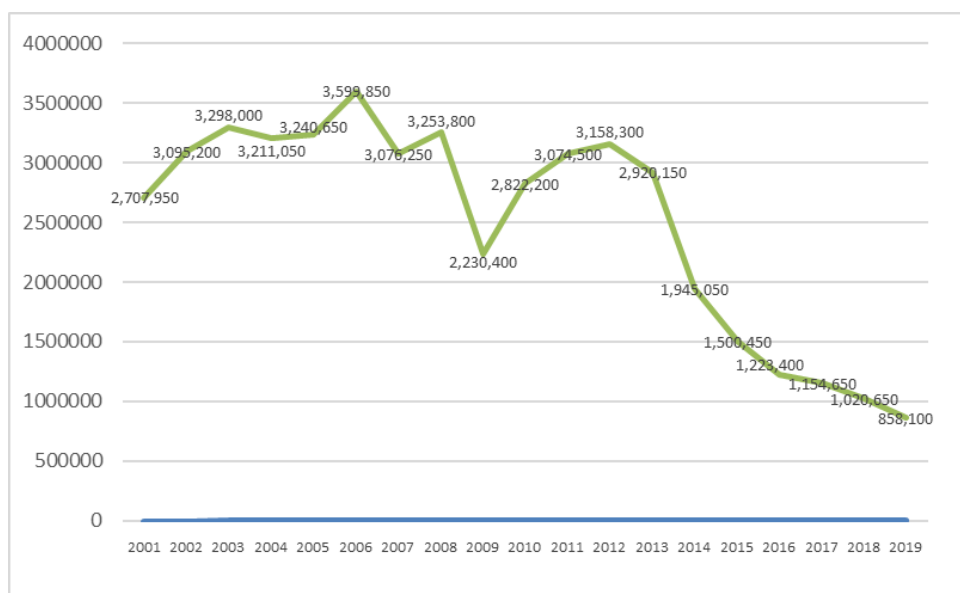
<sup>3</sup> Алжир, Армения, Афганистан, Государство Палестина, Израиль, Индонезия, Ирландия, Канада, Кипр, Кувейт, Либерия, Мальта, Марокко, Норвегия, Португалия, Республика Корея, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Уругвай и Швеция.

<sup>4</sup> Аргентина, Индия, Катар, Китай, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Пакистан, Саудовская Аравия, Чили.

<sup>5</sup> Европейский союз.

10. С тех пор снижение объемов продаж приобрело устойчивый характер, и в 2019 году количество выданных книжек МДП составило 858 100 экземпляров.

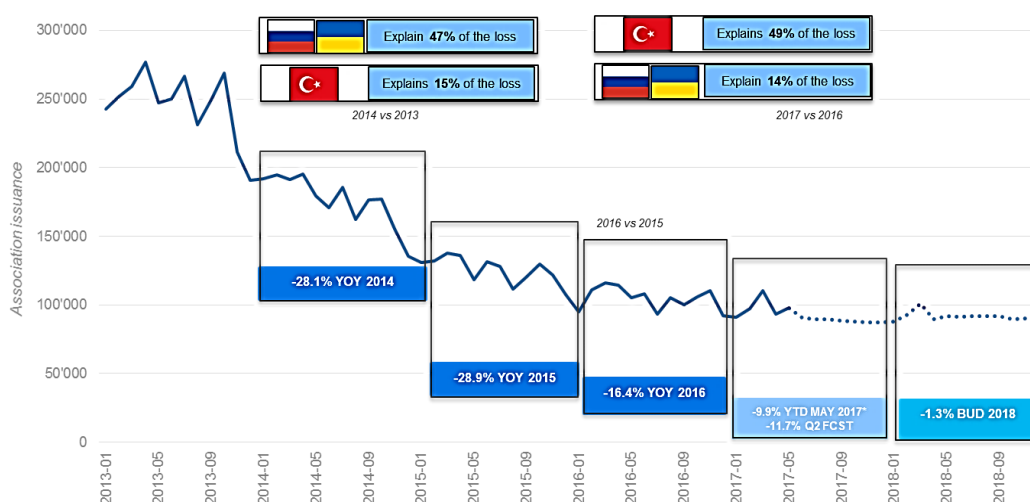
Рис. III

**Количество книжек МДП, выданных за период 2001–2018 годов**

Источник: Секретариат МДП.

11. По сведениям МСАТ и исходя только из статистических данных (без анализа каких-либо причин), сокращение объемов продаж на 47 %, которое произошло в период с 2013 по 2014 год, было вызвано снижением количества книжек МДП, выданных для Украины и Российской Федерации. Сокращение еще на 15 % было обусловлено снижением количества книжек МДП, выданных турецким транспортным операторам. Кроме того, в период с 2016 по 2017 год произошло еще одно значительное сокращение объемов продаж, когда количество книжек МДП, выданных для Российской Федерации и Украины, сократилось на 49 %.

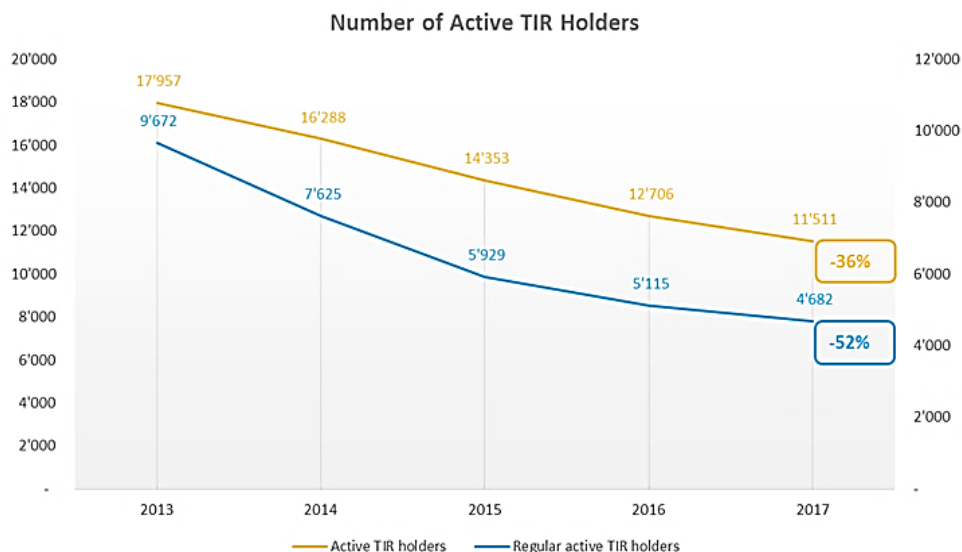
Рис. IV

**Резкое сокращение количества книжек МДП, выданных начиная с 2014 года**

Источник: МСАТ.

12. В период 2013–2017 годов количество книжек МДП, используемых постоянными активными держателями книжек МДП (постоянными пользователями системы), сокращалось еженедельно!

Рис. V  
Количество активных держателей книжек МДП



Источник: МСАТ.

13. По мнению МСАТ, система МДП быстро теряет свою актуальность в Европе. Она все реже используется для перевозки товаров, поступающих на единый европейский рынок:

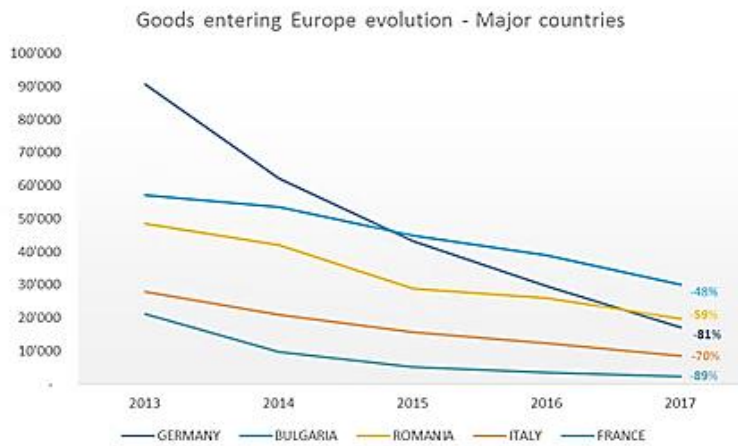
- Система таможенного транзита<sup>6</sup> весьма удобна, поскольку предусматривает безбумажное оформление и большое количество брокеров и агентов, которые в любой момент и в любом месте могут оказать помощь перевозчикам.
- Таможенный транзит обычно сопряжен с меньшими расходами, за исключением консолидированных грузов.
- Система таможенного транзита обеспечивает эффективные и упрощенные процедуры, поскольку в ней используются концепции уполномоченного грузоотправителя и грузополучателя, комплексные гарантии, а также режим освобождения от предоставления гарантий.
- Таможенный транзит — это современная и гибкая система, полностью соответствующая нуждам и требованиям, связанным с осуществлением деловых операций в 2020 году.

14. При нынешних темпах в таких странах, как Германия, использование системы МДП может полностью прекратиться еще до 2020 года (см. рис. VI).

<sup>6</sup> Процедура внешнего транзита (T1) обычно применяется для несоюзных грузов. В общем случае внешний транзитный режим позволяет перемещать несоюзные грузы из одного пункта в другой на таможенной территории Европейского союза без уплаты таможенных пошлин и других сборов.

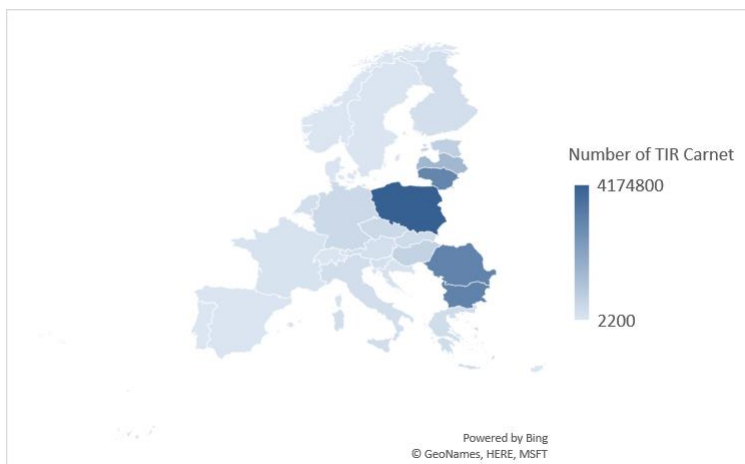
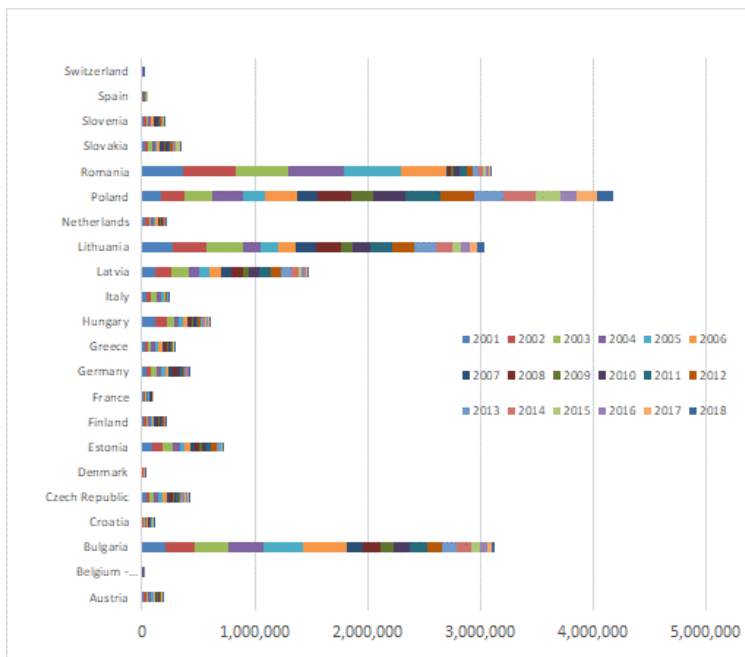
Процедура внутреннего транзита (T2) обычно применяется для союзных грузов. Она позволяет хозяйствующему субъекту временно покинуть таможенную территорию Европейского союза и вернуться на нее, сохраняя за грузом союзный статус. URL: [ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/11\\_taxud\\_ucc\\_customs\\_transit\\_quick\\_info\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/11_taxud_ucc_customs_transit_quick_info_en.pdf).

Рис. VI  
Резкое снижение актуальности системы МДП в Европе



Источник: МСАТ.

Рис. VII  
Выдача книжек МДП на территории Европейского союза (2001–2018 годы)



Источник: Секретариат МДП.



15. Чемпионом по выдаче книжек МДП в период 2001–2018 годов является Польша (в общей сложности выдано 4 174 800 книжек), за которой следуют Болгария (3 124 500 книжек), Румыния (3 095 350 книжек) и Литва (3 028 000 книжек).

16. Наименьшее число книжек МДП на территории Европейского союза за тот же период выдали Португалия (5600 книжек) и Кипр (5800 книжек).

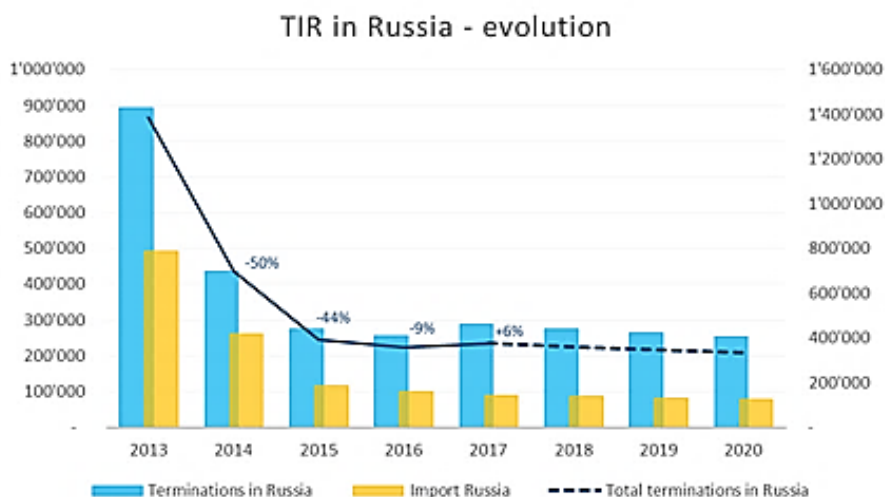
17. На рис. VIII показано изменение показателей выдачи книжек МДП в Российской Федерации. Отмечается рост числа операций МДП, прекращаемых в Российской Федерации, в основном обусловленный увеличением числа книжек МДП, выданных польским транспортным операторам.

18. Новая система, введенная Евразийской комиссией (ЕАЭС), является более гибкой. Недавние усилия МСАТ по продвижению режима МДП в регионе в целом успехом не увенчались.

19. Ожидается, что в 2020 году количество книжек МДП, которые МСАТ выдаст для Российской Федерации, сократится на 45 000 по сравнению с 2017 годом, и это по большому счету оптимистичный сценарий. В этом сценарии не учитывается заявление Федеральной таможенной службы Российской Федерации о прекращении бумажных процедур в 2020 году, а также продолжающаяся работа по расширению Евразийского таможенного союза на соседние страны.

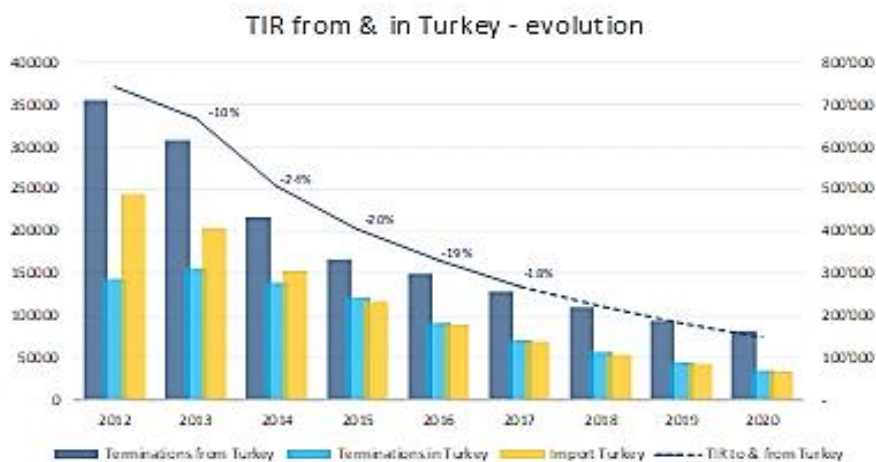
Рис. VIII

#### Изменение динамики показателей перевозок МДП в Российской Федерации



Источник: МСАТ.

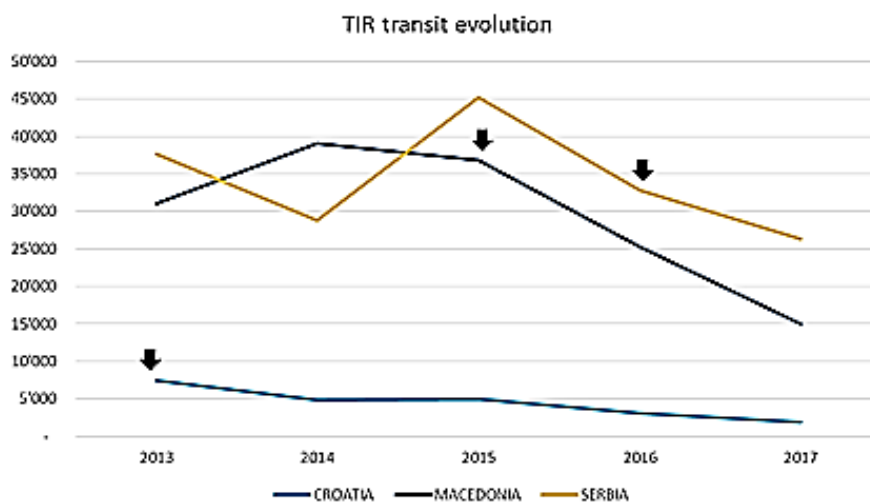
Рис. IX  
Изменение динамики показателей перевозок МДП в Турции



Источник: МСАТ.

20. С декабря 2012 года — после присоединения Турции к НКТС — в связи с тем, что операторы стали переходить от системы МДП к НКТМ, объем выдачи книжек МДП для Турции сократился на 64 %. Ожидается, что эта тенденция сохранится. Согласно прогнозам, в 2020 году количество книжек МДП, которые МСАТ выдаст Турции, сократится по сравнению с 2017 годом на 120 000 экземпляров, и это в лучшем случае.

Рис. X  
Влияние присоединения стран к НКТС в Балканском регионе



Источник: МСАТ.

21. Хорватия присоединилась к системе НКТС в июле 2012 года, Северная Македония — в июле 2015 года, а Сербия — в феврале 2016 года.

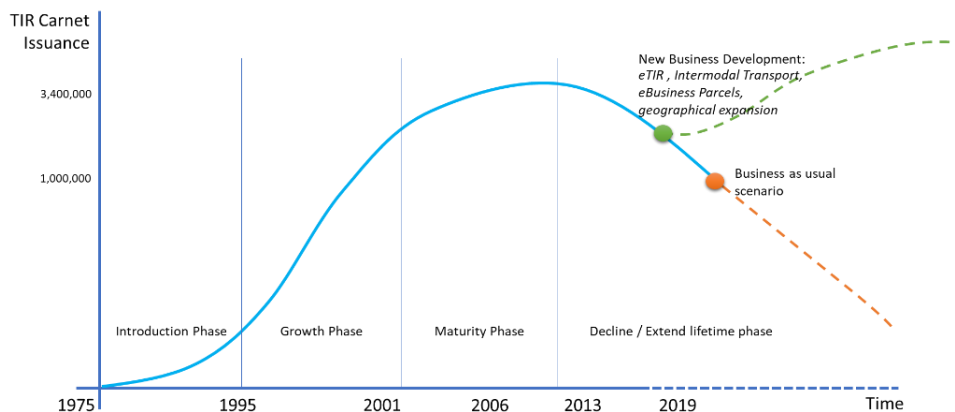
22. Албания, Босния и Черногория готовятся присоединиться к НКТС в 2022 году, и ожидается, что количество выданных книжек МДП сократится на 30 000 по сравнению с 2017 годом.

23. По данным МСАТ, в марте 2018 года таможенные органы Украины подтвердили, что присоединение к системе НКТС (уже в 2020 году) является для них приоритетным направлением.

24. Азербайджан, Грузия и Республика Молдова также предпринимают шаги по присоединению к НКТС. Ожидается, что в 2022 году в этих странах будет выдано по меньшей мере на 90 000 книжек МДП меньше, чем в 2017 году.

Рис. XI

### Цикл развития системы МДП



Источник: Секретариат МДП.

25. На рис. XI показано изменение объемов выдачи книжек МДП с момента заключения действующей Конвенции МДП в 1975 году. С учетом ранее проанализированных фактов становится очевидным, что использование книжек МДП перешло из стадии зрелости в ту стадию, на которой возможны два варианта развития событий: либо в ближайшие годы спад будет продолжаться, что может лишить Конвенцию МДП актуальности, либо будут/должны быть приняты меры по активизации системы МДП (и, следовательно, Конвенции МДП), которые приведут к началу новой фазы роста. Меры, которые необходимо принять, должны затрагивать различные уровни: от оперативных вопросов, таких как eTIR, ценообразование и организация оперативных процедур, до стратегического географического расширения, распространения на нишевые рынки и продукты, а также модернизации Конвенции МДП.

26. Конвенция МДП, бесспорно, устарела и является не современным инструментом, отвечающим современным требованиям ведения деловых операций, а скорее изжившим себя правовым документом, в котором не был предусмотрен учет будущих оперативных нужд и потребностей и главным и единственным преимуществом которого является опора на пять принципов/ключевых элементов.

27. Если не будет принято никаких мер для преодоления сложившейся ситуации, то сокращение выпуска книжек МДП в ближайшие годы станет настолько значительным, что оно, возможно, приведет к срыву работы системы. Сценарий, связанный с вступлением в новую фазу роста, потребует радикальных и эффективных решений и предложений. Практика показала, что присоединения таких стратегически важных стран, как Китай, Индия и Пакистан, для стабилизации системы и перехода к фазе роста будет недостаточно, по крайней мере в течение ближайших трех лет. На данном этапе необходимо приложить все усилия для стабилизации системы и обеспечения того, чтобы ежегодный выпуск книжек МДП оставался на уровне одного миллиона экземпляров. Наряду с этим необходимо принять целый ряд мер для перехода в фазу роста — в новую эру ведения деловых операций.

28. В следующей части исследования приводится анализ причин снижения объема продаж книжек МДП за минувшие годы, представленный в виде матрицы сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (ССВУ), который также содержит рекомендации. Данный анализ ССВУ основан на материалах, полученных от членов

ИСМДП, а также от координационных центров МДП и eTIR, таможенных органов и национальных объединений, среди которых секретариат распространил исследование с просьбой представить свои комментарии/мнения.

29. Кроме того, в 2020 году, когда страны всего мира начали закрывать границы и вводить карантинные меры в связи с пандемией COVID-19, глобальные цепочки поставок в значительной степени пострадали, что, в частности, отразилось на использовании процедуры МДП. Тысячи грузовых автомобилей застряли на границах, что привело к перебоям с поставками на рынки продуктов питания и других товаров первой необходимости. Водители грузовиков и транспортные компании не могли получить информацию об открытии границ и действующих ограничениях.

30. ЕЭК ООН, МСАТ и Договаривающиеся стороны Конвенции МДП уже несколько лет занимаются разработкой электронной версии системы МДП. Она позволит создать безбумажную и бесконтактную рабочую среду, которая при этом будет по-прежнему обеспечивать безопасную и надежную транспортировку грузов. Во время пандемии было принято решение ускорить внедрение бесконтактной среды системы eTIR в целях максимально возможного содействия прекращению передачи вируса. Секретариат подготовил брошюру о преимуществах системы eTIR и инициировал кампанию по подключению национальных таможенных систем к международной системе eTIR.

31. Международная система eTIR была признана как инструмент/конвенция ООН, который/которая обеспечивает защиту людей от вируса, одновременно облегчая и упрощая процедуры пересечения границ, предусмотренные системой ООН и правительствами.

32. В докладе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (ООН), озаглавленном «Общая ответственность, глобальная солидарность: реагирование на социально-экономические последствия COVID-19» и опубликованном в марте 2020 года, отмечается: «Следует использовать новаторские инструменты, такие как системы eTIR/eCMR, предложенные ООН, и другие средства обмена электронной информацией, исключая физические контакты и позволяющие упростить трансграничную перевозку товаров».

33. Пандемия COVID-19 все еще продолжается. Однако нынешний опыт уже демонстрирует необходимость создания новых условий для осуществления операций, связанных с пересечением границ. В феврале и марте границы использовались как «древние крепостные стены», призванные защищать города от нашествия «врагов». Всего за несколько дней человечество вернулось к логике, которая была характерна для Средневековья. Оказалось, что закрытие границ не является решением проблем, а скорее, приводит к еще большим проблемам и к тому, что потенциальный экономический кризис перерастает в социальные волнения. Это заставило нас осознать, насколько хрупкой является международная транспортная система. В перспективе Конвенция МДП и ее электронная версия — международная система eTIR — смогут сыграть решающую роль в дальнейшем обогащении и стимулировании перехода к миру, в котором будут отсутствовать препятствия, но будет обеспечиваться безопасная, надежная и эффективная доставка товаров первой необходимости. Это побуждает все Договаривающиеся стороны, всех партнеров и международные учреждения прикладывать в духе солидарности усилия и продолжать координировать свою работу в целях выполнения требований, вытекающих из нашей общей ответственности.

### III. Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (ССВУ-анализ) применительно к выдаче книжек МДП

34. В нижеследующей таблице представлены ответы, полученные от договаривающихся сторон/таможенных органов.

*Исследование причин сокращения количества используемых книжек МДП*

#### *Сильные стороны*

- Пять ключевых элементов Конвенции, особенно принцип взаимного признания, дают основное конкурентное преимущество, которое обеспечивает Конвенция МДП.
- Это единственная глобальная система транзитных перевозок: она не является региональной и открыта для присоединения всех государств — членов Организации Объединенных Наций.
- Она не ограничивается одним видом транспорта, является интермодальной и может полностью удовлетворить потребности транспортной отрасли, включая, помимо прочего, контейнерные перевозки.
- Она до определенной степени адаптируется к современным требованиям торговли, включая повышение суммы гарантий и возможность использования концепций уполномоченного грузоотправителя и уполномоченного грузополучателя.
- Книжка МДП в качестве документа для транзитных перевозок признается во всем мире.
- Многие другие международно-правовые документы, принятые под эгидой региональных межправительственных организаций, содержат ссылки на систему МДП. Например, Рамочное соглашение о транзитных перевозках Организации экономического сотрудничества (ОЭС) и Соглашение «Лазуритовый коридор».
- Простая процедура и документация.
- Система МДП не может быть полностью заменена другими региональными системами.
- Существование международной системы гарантий, в рамках которой предоставляется возможность осуществлять транзитные перевозки через страны МДП с использованием одной гарантии.
- Существование государственно-частного партнерства.
- К системе МДП присоединяется все больше стран, что открывает уникальные возможности для устойчивого развития, экономического процветания и стимулирования торговли.

#### *Слабые стороны*

- Хотя Конвенция МДП насчитывает 76 Договаривающихся сторон, система МДП работоспособна в 64 ДС и менее 45 ДС применяют ее на практике.
- Несмотря на то, что система может применяться для интермодальных перевозок, ее использование либо приостанавливается на железнодорожном и морском этапах перевозки, либо она не используется вовсе. В действительности, таможенные органы и представители отрасли недостаточно осведомлены о том, что система МДП может использоваться для интермодальных перевозок.
- Сумма гарантии не является гибкой и связана с определенными ограничениями. Еще одним слабым местом является нерешенный вопрос о гарантиях для перевозки табачных изделий и алкогольных напитков.
- Низкие темпы цифровизации.
- Возможность использования только уполномоченными транспортными операторами. Хотя этот аспект можно рассматривать как преимущество для таможенных администраций, с точки зрения транспортной отрасли это является ограничением.
- Стоимость книжек МДП более не является конкурентоспособной.
- Перевозкам с использованием книжек МДП часто не отдается приоритет на границах, и, таким образом, перевозки с использованием книжек МДП и без них обрабатываются в общем порядке, в результате чего теряются преимущества, вытекающие из пяти ключевых элементов.
- Использование предварительной декларации (TIR-EPD) не является обязательным и, следовательно, не вносит значительного вклада в процесс управления рисками во многих ДС.
- Процедура является обременительной, поскольку она по-прежнему предусматривает ведение бумажной документации.
- Отсутствие подключения к электронным системам (представителей частного сектора или таможенных органов).

- Перевозка грузов уполномоченными лицами с использованием надежных с точки зрения таможи транспортных средств или контейнеров.
- Сокращение таможенных формальностей в пунктах пересечения границы.
- Самая обширная, уникальная и гармонизированная система таможенного транзита.
- Растущий интерес со стороны ряда стран.
- Доступное решение для транзитных перевозок.
- Обременительные юридические процедуры, связанные с рассмотрением жалоб (МСАТ/«АКСА»; суды).
- Темпы адаптации к современным технологиям и оперативным потребностям являются весьма низкими.
- Процесс компьютеризации занял слишком много времени и все еще не завершен.
- В системе по-прежнему не обеспечивается учет таких современных концепций, как концепции субподрядчика, уполномоченного грузополучателя/грузоотправителя, использование электронных устройств и т. д., даже в качестве передовой или рекомендуемой практики.
- Процесс принятия решений занимает слишком много времени, и если хотя бы одна страна в определенный момент не готова к внедрению новых подходов/технологий, то их внедрение во всех остальных странах просто блокируется.
- Часто задействуется процедура принудительного взыскания причитающихся сумм.
- Ограниченная сумма гарантии.
- Большое число Договаривающихся сторон Конвенции МДП (универсальные решения, которые можно было бы безоговорочно применять ко всем Договаривающимся сторонам, проводить на практике весьма трудно (особенности, исключения)).
- Необходимость прохождения через таможню, особенно в пункте отправления/назначения.
- Необходимость использовать только таможенные пломбы.
- Длительный процесс получения доступа к системе МДП (торговые предприятия, соглашения по транспортным средствам...).
- Длинные проверки при пересечении границ.
- Отсутствие данных в книжке МДП (ряд ДС запрашивают включение других данных, в частности данных по безопасности/охране).

#### Рекомендации

- Провести обзор степени внедрения системы МДП в различных ДС, чтобы прояснить конкретные проблемы/задачи/возможности для соответствующего региона/страны. Доклад с итогами обзора может служить для других ДС источником информации о примерах передовой практики и стимулом к повышению эффективности работы системы.
- Повысить осведомленность о системе МДП путем участия в качестве представителей ЕЭК в

#### Рекомендации

- ЕЭК следует активизировать работу с новыми ДС и теми ДС, которые еще не ввели в действие систему МДП, несмотря на то, что в течение многих лет они являются Договаривающимися сторонами Конвенции МДП, попытаться выяснить причины отсутствия подвижек и помочь им в развертывании системы МДП.
- Рассмотреть вопрос об использовании системы МДП применительно к автомобильно-железнодорожным интермодальным перевозкам с возможностью

- заседаниях рабочих групп по транзитным перевозкам и торговым операциям различных межправительственных организаций, таких как ОЭС, рабочая группа по Соглашению «Лазуритовый коридор» и т. д.
- Распространить систему МДП на другие регионы.
  - Рекомендуется принять меры по повышению прозрачности государственно-частного партнерства.
  - Могут быть полезны руководящие правила, направленные на укрепление устойчивого функционирования международной гарантийной цепи (отношений между международной организацией и национальными объединениями, между ЕЭК и международной организацией и т. д.).
  - Сократить таможенные формальности по пути следования (например, на таможене пункта выезда).
  - Компьютеризовать процедуру МДП.
  - Оценивать эффективность Конвенции МДП главным образом по количеству книжек МДП, выданных в различных странах, а не по числу присоединившихся к Конвенции Договаривающихся сторон.
  - Восстановить проведение информационной кампании в поддержку МДП (например, в контексте «Брекзита»).
  - Активизировать мероприятия по подготовке кадров в Договаривающихся сторонах.
  - Ввести новую аккредитацию экспертов Всемирной таможенной организации (ВТамО) по МДП для укрепления кадрового потенциала в области таможенного дела.
  - Сохранить все пять основных принципов системы МДП, даже в ИТ-среде.
- принятия книжки МДП в качестве транзитной декларации и гарантийного покрытия также и для железнодорожного участка перевозки.
- Работать над созданием гибкой системы гарантий, при которой цены на книжки МДП, включающие также сумму гарантийного страхования, варьировались бы в зависимости не только от числа листов, но от суммы гарантии, подлежащей покрытию.
  - Ускорить процесс цифровизации.
  - Обеспечить приоритетную обработку перевозок МДП при пересечении границ: для этого в текст Конвенции можно было бы включить правовое положение, согласно которому Договаривающиеся стороны рассмотрят возможность создания в пунктах пересечения границ выделенных полос для перевозок МДП.
  - Разработать также рекомендацию в отношении основанных на рисках мер контроля для перевозок МДП. Такая рекомендация вместе с правовым положением о создании полос для перевозок МДП могла бы послужить более прочной основой для приоритетного обслуживания перевозок МДП на границах.
  - Рекомендуется завершить углубленное исследование по вопросу о содействии развитию интермодальных перевозок. В рамках этого исследования необходимо выявить узкие места и проблемы. В исследование необходимо включить методы/решения для преодоления проблем, рекомендуемые меры, а также примеры передовой практики.
  - Первоочередной задачей должно стать ускорение процесса компьютеризации.
  - Одним из возможных решений могла бы стать приоритизация соответствующих пунктов повестки дня и программы работы директивных органов. Необходим целенаправленный подход.
  - Приоритетные вопросы должны решаться незамедлительно, для их решения должно быть отведено достаточно времени, а обмен информацией и рассмотрение традиционных пунктов повестки дня могут быть отложены на более поздний срок.
  - Полезным может оказаться изучение различных подходов к внедрению новых методов в рамках системы МДП.
  - Увязка ряда вопросов с целями Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития и стратегией устойчивого развития внутреннего транспорта на период до 2030 года может помочь в разработке программ.
  - Снизить стоимость книжек МДП.

- Уточнить порядок сбора пошлин и налогов с минимальными национальными требованиями в случае нестандартных ситуаций во время перевозок МДП.
- Оценивать эффективность Конвенции МДП главным образом по количеству книжек МДП, выданных в различных странах, а не по числу присоединившихся к Конвенции Договаривающихся сторон.
- Применять механизмы облегчения процедур (уполномоченный грузоотправитель, уполномоченный грузополучатель, специальные пломбы и т. д.).
- В целом работать в более тесном взаимодействии с доверенными держателями книжек МДП и их субподрядчиками.
- Использовать статус уполномоченного экономического оператора (УЭО) для облегчения доступа к МДП и механизмам облегчения процедур МДП.
- Упростить процесс утверждения транспортных средств (в идеале утверждение транспортного средства должно осуществляться в рамках внутренних процедур доверенными участниками торговых операций).
- Не распространять систему eTIR на промежуточные таможни по пути следования: реализовать это нововведение только на таможне(ях) места отправления и таможне(ях) места назначения между ДС.

#### *Возможности*

- Географический охват системы МДП может быть расширен за счет новых стран, особенно после присоединения Китая, Пакистана, Индии и арабских государств.
- Потенциал роста.
- Электронная торговля.
- К системе МДП присоединились такие страны, как Индия, Китай и Пакистан; расширение этой системы несет в себе уникальные возможности в плане повышения ее глобальной эффективности.
- Расширение системы МДП создаст также новые возможности для ведения деловых операций и позволит осуществлять мульти- и интермодальные перевозки по удобным транзитным коридорам.

#### *Угрозы*

- Региональные интеграционные процессы влекут за собой в том числе создание общих транзитных и торговых зон. При этом члены таких экономических союзов в торговле друг с другом, как правило, чаще используют региональные транзитные системы. Примером тому служит НКТС — транзитная система Евразийского экономического союза. С учетом расширения торговой политики и политики транзитных перевозок Европейского союза также и на страны Восточного партнерства и соседние с ЕС страны все больше государств рассматривают возможность создания альтернатив существующим национальным и международным транзитным системам, которыми они пользуются. Например, после того как Украина и Грузия полностью внедрят НКТС, процедура T1 будет использоваться при перевозке грузов, пунктом отправления/назначения которых являются страны — члены Европейского союза и другие ДС НКТС.



- Система eTIR представляет собой уникальную возможность для модернизации режима МДП, введенного в 1970-х годах. Система eTIR несет в себе целый ряд преимуществ для всех сторон как в плане безопасности транзитных перевозок, так и в плане упрощения процедур.
- Использование процедуры МДП для интермодальных перевозок.
- Дополнительные упрощения для транспортных операторов (например, сокращение процедур таможенного контроля на таможне пункта отправления/назначения, использование специальной книжки МДП для освобождения от предоставления гарантии).
- Новые транзитные коридоры в системе МДП, такие как коридор «Север–Юг».
- Перегруженность других видов транспорта (особенно морского и воздушного).
- Открытие нового торгового пути (например, «Нового шелкового пути»).
- Возможность комбинирования автомобильных, морских, воздушных и железнодорожных перевозок.
- Увеличение объемов перевозок почтовых грузов в будущем.
- В последнее время применение системы МДП было существенным образом ограничено, особенно в странах, которые являются крупнейшими пользователями книжек МДП. Это также связано с процессами региональной интеграции.
- Возможная утрата актуальности.
- Если система не сможет удовлетворять потребности и ожидания соответствующих стран, то ее использование будет оставаться на низком уровне. Укрупнение этой системы не приведет к росту ее использования без компьютеризации и содействия развитию интермодальных перевозок.
- Дальнейшее затягивание процесса компьютеризации уменьшит привлекательность системы МДП и даже может поставить под угрозу само ее существование.
- Отказ от применения современных концепций может воспрепятствовать дальнейшему упрощению операций МДП и отрицательно сказаться на использовании книжек МДП.
- Различия в уровнях развития и ожиданиях стран, возможно, и впредь будут затруднять достижение общих целей.
- Новые и более изощренные методы мошенничества и провоза контрабанды.
- Новые тенденции в сфере торговли.
- Медленное внедрение eTIR.
- Отсутствие надлежащей поддержки eTIR со стороны членов.
- Неконкурентоспособность по сравнению с аналогичными электронными системами.
- Взаимное признание мер таможенного контроля (возможность ввоза запрещенных товаров и товаров, отличных от тех, которые заявлены в манифесте).
- Наличие финансовой гарантии в установленных пределах (финансовая гарантия действительна только в том случае, если она не превышает установленный лимит).
- Использоваться может только книжка МДП в бумажной форме.
- В книжке МДП указывается недостаточно информации о перевозимых грузах. Отсутствие возможности автоматизированной обработки книжек МДП.
- Монополия МСАТ как международной организации, упомянутой в статье 6 Конвенции МДП (возможность принятия односторонних мер, аналогичных тем, которые принимаются в отношении объединений Республики Молдовы и Румынии).

- Недостаточная транспарентность деятельности международной организации, упомянутой в статье 6 Конвенции МДП.
- Сложные соседские отношения между несколькими Договаривающимися сторонами.

35. В нижеследующей таблице представлены ответы, полученные от представителей частного сектора и международной организации.

*Сильные стороны*

- Испытанный и зарекомендовавший себя инструмент содействия торговле и транзиту.
- К этой глобальной системе уже присоединились более 70 стран, ее используют более 60 ДС, и география ее применения постоянно расширяется.
- Один транзитный документ и единая гарантия с повышенной безопасностью для всех заинтересованных сторон.
- Контролируемый доступ к системе МДП и взаимное признание мер таможенного контроля.
- Централизованная система гарантий с четко определенными обязательствами, управляемая международной организацией, уполномоченной всеми ДС.
- Солидарная ответственность (держатели + объединения) перед таможенными органами.
- Таможенные органы всегда имеют выход на соответствующее местное национальное объединение, которое несет ответственность перед этими органами в соответствии с заключенным между ними национальным соглашением о гарантиях.
- Покрытие на сумму до 100 000 евро на каждую перевозку МДП для всех видов транспорта.
- МДП представляет собой многостороннюю систему транзита, позволяющую сократить таможенные процедуры по сравнению с выполнением целого ряда национальных процедур.
- Транзитные документы и гарантии признаются на международном уровне.
- Процедуры в частном секторе в значительной степени согласованы, почти полностью компьютеризированы и отлажены.

*Слабые стороны*

- Процедура МДП по-прежнему опирается на бумажный документооборот.
- Участники процедуры МДП вынуждены выполнять операции вручную (заполнение и проставление печатей).
- Бумажный формат и структура книжки МДП осложняют ее заполнение.
- Более длительная процедура из-за того, что все ее участники должны выполнять операции вручную.
- Недостаточное взаимодействие между информационными системами в частном и государственном секторах может негативно сказаться на эффективности системы МДП для пользователей.
- Сложность адаптации к современной практике ведения деловых операций (компьютеризация, уполномоченные грузоотправители/ грузополучатели (УОП), увеличение числа мест погрузки и разгрузки, интермодальное применение МДП).
- Трудный и длительный процесс принятия решений (например, в отношении принятия поправок к Конвенции МДП).
- Концепция компьютеризации процедуры МДП не доработана и не в полной мере соответствует нынешней таможенной практике и практике ведения деловых операций (например, не согласованы дополнительные требования к данным, поэтому приходится прибегать к услугам посредников, что приводит к дополнительным расходам и трудностям).
- Отсутствие или ограниченность доступа держателей книжек МДП и МСАТ к информации, хранящейся в банке данных МДП (МБДМДП).
- Отсутствие механизма синхронизации между государственным и частным секторами для хранения данных и управления МБДМДП.

## Исследование причин сокращения количества используемых книжек МДП

- Система МДП может быть особенно эффективной для консолидированных грузов, так как процедуры распространяются на грузовое транспортное средство в целом, а не на отдельные партии перевозимого им груза.
- Предварительные электронные декларации TIR-EPD (полностью отвечают национальным требованиям).
- Многосторонний правовой и институциональный режим, который регулирует использование системы.
- Нечеткое регулирование и административное управление архивными данными о держателях книжек МДП со стороны компетентных органов ДС приводит к расхождению или отсутствию данных или к публикации информации вопреки существующим положениям Конвенции МДП.
- Обращение с информацией, создающее несправедливые условия (частный сектор вынужден публиковать цены МДП, что используется в интересах конкурирующих транзитных систем — демпинг).
- Внедрение системы МДП национальными органами власти не всегда упорядочено; отсутствует четкое представление о путях быстрого решения потенциальных проблем, сказывающихся на эффективности системы МДП для пользователей.

#### IV. Следующие шаги — план действий

36. На основе результатов анализа и рекомендаций, касающихся причин снижения с годами объема продаж книжек МДП, которые были представлены координационными центрами МДП/eTIR, а также членами ИСМДП, секретариат подготовил следующий план действий (рис. XII).

Рис. XII  
План действий



Источник: Секретариат МДП.

37. «Мир изменился, и система МДП, к сожалению, осталась в 1975 году». Это одно из замечаний, полученных от координационных центров, которое не было включено в анализ ССВУ, и секретариат считает, что оно в полной мере отражает ситуацию, с которой сталкивается система МДП в настоящее время.

38. Предлагаемый план действий рассчитан на четыре года и включает в себя два этапа: этап стабилизации, который должен начаться незамедлительно и завершиться примерно в 2022 году, и этап нового роста, который также начнется незамедлительно — параллельно с этапом стабилизации — и, как ожидается, начнет давать результаты с 2024 года.

39. Предлагаемые действия распределены между тремя различными, но взаимосвязанными областями:

- a) модернизация Конвенции МДП;
- b) эффективность операций;
- c) коммерческое развитие.

40. Секретариат считает, что эти три области охватывают все рекомендации, предложенные экспертами и представляют собой конкретный план действий, который следует претворить в жизнь. Следует признать, что АС.2 не чужд бюрократизм, а процесс принятия решений является весьма длительным. В этой связи Договаривающимся сторонам необходимо обеспечить поддержку и активное участие в интересах быстрого осуществления предлагаемых мер. Дальнейшие задержки в реформировании и активизации деятельности приведут в будущем лишь к еще большему сокращению количества выдаваемых книжек МДП.

41. Предлагаемые меры, в частности, включают следующее:

- a) модернизация Конвенции МДП:
  - i) принятие и осуществление приложения 11;
    - a. принятие технических спецификаций международной системы eTIR на основе положений приложения 11 и обеспечение их вступления в силу;
    - b. завершение разработки международной системы eTIR и обеспечение ее подключения к максимально возможному числу национальных центральных таможенных систем до вступления в силу приложения 11, с тем чтобы обеспечить плавный и оперативный переход от бумажной среды к электронной;
  - ii) определение положений Конвенции МДП, которые нуждаются в модернизации:
    - a. проведение исследования, в рамках которого будут проанализированы преимущества других региональных систем с целью выявления примеров передовой практики, которые можно было бы реализовать в рамках системы МДП;
    - b. выполнение анализа конкретных нужд/потребностей стратегически важных географических регионов, таких как страны Ближнего Востока и Северной Африки (регион БВСА), Восточная Азия и страны Африки к югу от Сахары;
    - c. выполнение анализа, в рамках которого будут выявлены конкретные недостатки/слабые стороны Конвенции МДП, включая отзывы представителей отрасли;
    - d. проведение анализа на основе результатов исследования возможностей для коммерческого развития (третья область предлагаемых действий) в целях выявления потенциальных потребностей во внесении в Конвенцию МДП поправок;

- e. по итогам вышеуказанного анализа — определение тех положений Конвенции, которые нуждаются в модернизации/поправках, подготовка соответствующих предложений по поправкам в рамках АС.2 и их окончательное принятие;
- b) функционирование системы:
- i) подключение как можно большего числа национальных центральных таможенных систем к Международному банку данных МДП (МБДМДП) с параллельной доработкой модулей МБДМДП (касающихся держателей и таможенных органов) и обеспечением его бесперебойного и оперативного подключения к международной системе eTIR;
- ii) подключение как можно большего числа национальных центральных таможенных систем к международной системе eTIR задолго до вступления в силу приложения 11;
- iii) инициирование и осуществление эффективного подключения международной системы eTIR к хорошо отлаженным региональным транзитным системам, таким как НКТС, транзитная система ЕЭС и т. д.;
- iv) ;
- c) коммерческое развитие:
- i) проведение весьма тщательного и подробного стратегического анализа в целях выявления новых рынков для международной системы eTIR/Конвенции МДП, выявления Договаривающихся сторон, которым была бы выгодна активизация системы МДП, и стран, которым следовало бы стать договаривающимися сторонами;
- ii) создание конкурентоспособного пакета услуг для пользователей МДП (eTIR, визовая поддержка для водителей, eCMR, включая цифровизацию других актуальных конвенций ООН, а также обеспечение сотрудничества с другими инициативами транспортного сектора по переводу транспортных документов в цифровой формат), таких как экспедиторы грузов, железнодорожные операторы и т. д.;
- iii) активные совместные усилия (с привлечением других региональных комиссий или региональных организаций?) по введению в действие системы МДП в определенных стратегически важных географических регионах;
- a. расширение географического охвата Конвенции МДП:
- i. Азия: следует активизировать работу по содействию присоединению к Конвенции МДП стран Юго-Восточной Азии и большего числа стран Южной Азии для замыкания гарантийной цепи и нарастить усилия по обеспечению функционирования системы при поддержке/вкладе/активном сотрудничестве со стороны таких региональных организаций, как ЭСКАТО ООН, АзБР, АСЕАН, СААРК, БИМСТЕК и т. д.;
- ii. Ближний Восток и Северная Африка — арабские страны: при поддержке ЭСКЗА следует завершить создание гарантийной цепочки в регионе (Ирак?) и провести рабочие совещания с целью помочь региону начать использовать систему МДП на регулярной и систематической основе;
- iii. Страны Африки к югу от Сахары: при поддержке экспертов ЭКА и ЮНКТАД-АСОТД следует определить транспортные коридоры, характеризующиеся высокими объемами торговли, и организовать поездки/рабочие совещания и проведение исследований для активизации работы системы в регионе/побуждать страны к тому, чтобы они присоединялись к системе МДП. Решающее значение имеет сотрудничество с организациями, в ведении которых находятся соответствующие коридоры;

iv. Латинская Америка: аналогичный подход следует применять и в Латинской Америке. Для развертывания деятельности в регионе необходимо определить торговый коридор, по возможности с участием стран, уже являющихся Договаривающимися сторонами. Важную роль в этих усилиях сыграла бы МАБР. Большое значение имеют субрегиональные программы сотрудничества. Кроме того, одним из ключевых партнеров также может стать ЭКЛАК;

v. в целом план действий для всех этих регионов должен предусматривать участие региональных комиссий и органов системы Организации Объединенных Наций, а также других региональных организаций, которые будут играть свою роль не только на начальном этапе развития деятельности, но и на оперативных этапах, что сделает их частью системы МДП и секретариата МДП. Только таким образом можно будет гарантировать долгосрочную устойчивость системы МДП в этих регионах;

iv) устойчивость международной системы eTIR и выявление нишевых рынков для ее внедрения:

a. **интермодальные перевозки и логистические операции:** в этой области действуют особые требования, и режим МДП может дать конкретные преимущества. Эти преимущества существуют не для всех географических регионов. Помимо анализа, проводимого в рамках ИСМДП, для рынка интермодальных перевозок и логистики следует подготовить маркетинговый пакет с подробной и обстоятельной информацией для представителей отрасли о возможных преимуществах этой системы и попытаться организовать как можно больше реальных экспериментальных перевозок, которые бы позволили продемонстрировать эти преимущества. Анализ интермодальных перевозок должен охватывать все сценарии перевозок, включая перевозки с использованием железнодорожного, морского и воздушного транспорта;

b. **отправления с товарами электронной торговли/МДП для грузовых отправок:** в настоящее время Конвенция МДП не предусматривает ее использование для почтовых услуг, которые в основном регулируются в рамках пересмотренной Киотской конвенции (см. комментарий к статье 3 Конвенции). Однако почтовые услуги претерпели изменения, особенно с развитием электронных деловых операций и электронной торговли, и сегодня между континентами перевозятся миллиарды отправок, в основном содержащих товары. Для контроля этих потоков и сокращения масштабов таможенного мошенничества почтовые службы нуждаются в такой глобальной системе, как режим Конвенции МДП и международная система eTIR. Это перспективное направление деятельности нуждается в дальнейшем анализе;

c. **устойчивое будущее международной системы eTIR:** В приложении 11 определены основные принципы, в соответствии с которыми будет отлаживаться, функционировать и развиваться международная система eTIR. Параллельно с этим официальная Группа экспертов по концептуальным и техническим аспектам компьютеризации процедуры МДП (WP.30/GE.1) занимается подготовкой и окончательной доработкой технических спецификаций международной системы eTIR (версия 4.3), на основе которых секретариат разработал/разрабатывает международную систему eTIR. Однако, поскольку мы имеем дело с технологиями и договаривающиеся стороны до сих пор не приняли никакого решения о фактической эксплуатации, финансировании и устойчивом обслуживании и развитии системы, необходимо подготовить исследование, подобное бизнес-

плану, в котором бы рассматривались все возможные вопросы, связанные с устойчивостью системы.

42. ИСМДП следует передать этот план действий на утверждение АС.2, с тем чтобы у секретариата был четкий мандат в плане мер, которые надлежит принять в предстоящие годы для активизации работы системы МДП и увеличения числа выдаваемых книжек МДП/предоставляемых электронных гарантий.

---