

Д.В. Некрасов

директор Департамента таможенного законодательства
и правоприменительной практики
Евразийской Экономической комиссии
E-mail: info-ndv@yandex.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ БЕЛОРУССИИ, КАЗАХСТАНА И РОССИИ

XVI Международная конференция «ТрансБалтика 2014», 5 июня 2014, г. Рига

Уважаемые организаторы и участники международной конференции, уважаемые гости. Позвольте поблагодарить вас за приглашение принять участие в работе международного форума, посвященного перспективам взаимодействия государств-участников Евразийского экономического союза с международным таможенным и торговым сообществом в сфере гармонизации и упрощения таможенных процедур и содействия мировой торговле.

Прежде всего, отмечу, что правительствам России, Белоруссии и Казахстана совместно с Евразийской экономической комиссией удалось, завершить подготовку Договора о Евразийском экономическом союзе. Подписанный 29 мая 2014 Договор имеет действительно эпохальное, историческое значение, открывает самые широкие перспективы для развития экономик и повышения благосостояния граждан наших стран.¹ Россия, Белоруссия и Казахстан переходят на принципиально новый уровень взаимодействия, создают общее пространство со свободным перемещением товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

В основе документа лежит договорно-правовая база Таможенного союза и Единого экономического пространства, действующие нормы которых были оптимизированы, усовершенствованы и приведены в соответствие с правилами ВТО. В ходе работы над Договором были кардинально сокращены изъятия и барьеры, мешающие свободному перемещению товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Согласно достигнутым договорённости государства «тройки» будут проводить согласованную политику в ключевых отраслях экономики –

¹ Заявления для прессы по итогам заседания Высшего Евразийского экономического совета // Президент России, 29 мая 2014 [Электронный ресурс]. <http://www.kremlin.ru/transcripts/45790>

в энергетике, промышленности, сельском хозяйстве, транспорте. В этой связи актуальным является вопрос использования потенциала Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союза) для наращивания товарных потоков и инвестиций, расширения промышленной и технологической кооперации.

Стороны договорились, что в рамках Союза функционирует внутренний рынок товаров; применяются Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза и иные единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами; действует единый режим торговли товарами в отношениях с третьими сторонами; осуществляется единое таможенное регулирование; осуществляется свободное перемещение товаров между территориями государств-членов без применения таможенного декларирования и государственного контроля (транспортного, санитарного, ветеринарно-санитарного, карантинного фитосанитарного), за исключением случаев, предусмотренных Договором.² Согласно статье 32 Договора, в Союзе осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом союза и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, а также в соответствии с положениями Договора.

С подписанием Договора о ЕАЭС мы ожидаем, что таможенное регулирование выйдет на новый перспективный уровень, обеспечивающий свободу перемещения товаров, упрощение таможенных формальностей, а также внедрение современных стандартов таможенного дела в правоприменительную практику таможенных органов Сторон.

В рамках научной конференции позволю себе остановиться на некоторых изменениях в таможенном законодательстве Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Таможенный союз, ТС) и проводимой в этом направлении работе в Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК).

Применение международного опыта

При проведении работы по модернизации таможенного законодательства эксперты ЕЭК исследуют передовую правоприменительную практику таможенного администрирования, международный опыт, а также стандарты организации

² Ст. 25. Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014/ Архив Евразийской экономической комиссии.

таможенного дела, разработанные ВТамО, АТЭС, ЕЭС, других международных организаций и интеграционных объединений. Так, в целях гибкого и эффективного реагирования на потребности международного таможенного сообщества ВТамО разработала набор инструментов для упрощения процедур торговли, одним из которых является Соглашение ВТО по упрощению процедур торговли (далее - Соглашение), Бали, Индонезия (3 - 7 декабря 2013 г). Соглашение актуализирует такие важные на сегодняшний день вопросы таможенного администрирования, как выпуск и очистка товаров, система управления рисками, пост таможенный аудит, исследование времени выпуска, уполномоченный экономический оператор, взаимодействие контролирующих органов на границе, таможенные формальности, единое окно, таможенный транзит и др. Полагаю, что в ближайшей перспективе нормы этого Соглашения будут носить обязательный характер для таможенных служб государств-членов ВТО.

В связи с этим актуальным вопросом является анализ положений Балийского Соглашения на предмет возможной реализации в сфере таможенного регулирования в ЕАЭС. Собственно говоря, работа в этом направлении уже начата и, могу отметить, что успешно проводится. В частности, подготовлены правовые новации по «Единому окну» и институту уполномоченного экономического оператора. Не снижая значимости Соглашения, необходимо отметить, что оно носит достаточно декларативный характер. В частности, в нем изложены положения (извлечения) норм, уже имеющиеся в других международных документах, таких как Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур, Рамочные стандарты ВТамО по безопасности и упрощению мировой торговли, рекомендации Совета по таможенному сотрудничеству и отдельных институтов таможенного администрирования.

В рамках проведенных консультаций с представителями зарубежных таможенных администраций (например, на платформе подкомитета по таможенным процедурам АТЭС), в которых принимали участие представители ЕЭК, было установлено, что для реализации Соглашения требуются наличие отдельных рекомендаций, подготовка программы технического содействия, а также выделение средств на институциональное строительство. Эксперты не имеют однозначного понимания, является ли Соглашение шагом вперед, либо фиксацией на политическом уровне сложившейся передовой практики таможенного администрирования. Полагаем, что вопросы практического применения Соглашения также

требуют широкого обсуждения на различных площадках (научно-практических) с привлечением международных экспертов, в т.ч. государств-членов ЕАЭС.

По вопросу совершенствования таможенного законодательства отмечу следующее.

Рабочая группа по совершенствованию таможенного законодательства.

В настоящий момент ЕЭК проводит работу по подготовке усовершенствованного, отвечающего современным требованиям проекта Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК Союза). Этим направлением деятельности Евразийская экономическая комиссия начала плотно заниматься с декабря 2013 г., под руководством Министра по таможенному сотрудничеству ЕЭК В.А. Гошина в рамках созданной решением Совета ЕЭК от 9 октября 2014 г. № 61 Рабочей группы по совершенствованию таможенного законодательства. В состав Рабочей группы вошли представители государственных органов государств-членов Таможенного союза, а также представители бизнес-сообщества трех стран. Для подготовки текста проекта ТК Союза при Рабочей группе создана экспертная группа также из представителей государственных органов государств-членов ТС, сотрудников Евразийской экономической комиссии и представителей бизнес-сообщества.

В настоящий момент работа по подготовке проекта ТК Союза идет очень интенсивно. Заседания Рабочей группы проводятся один раз в месяц, уже состоялось 6 заседаний, а заседания экспертной группы – на регулярной основе в течение 1 – 2 недель ежемесячно. В таком режиме мы планируем работать и дальше, чтобы в июле 2015 года подготовить проект нового ТК Союза, который будет направлен экспертам Сторон для его комплексной проработки. В конце сентября планируется собрать экспертов уже для доработки проекта ТК Союза и его подготовки к проведению официального внутригосударственного согласования. Дальнейшая работа будет построена таким образом, чтобы обеспечить подписание, проведение ратификации и вступление в силу ТК Союза с 1 января 2016 года. Конечно, в этом процессе, когда речь идет о проведении внутригосударственных процедур в странах, далеко не все зависит от Комиссии. Но, с учетом того, что наши государства и бизнес-сообщество крайне заинтересованы в модернизации таможенного законодательства, надеемся, что эти процедуры будут проходить максимально оперативно.

При подготовке проекта ТК Союза, экспертами решаются такие задачи, как совершенствование, модернизация таможенного администрирования с учетом современного уровня развития информационных технологий; сокращение национального сегмента таможенного регулирования; учет положений международных конвенций по таможенным вопросам и обязательств государств-членов, взятых в рамках ВТО, в том числе Соглашения по упрощению процедур торговли от 11 декабря 2013 года; устранение существующих в ТК ТС недочетов и коллизий. Все вышеперечисленное требует системного пересмотра действующего Таможенного кодекса ТС, изменения его терминологии и структуры. По многим позициям и предлагаемым новеллам в законодательстве позиции государственных органов, бизнес-сообщества и специалистов ЕЭК совпадают.

Озвучу новые подходы, которые уже нашли отражение в проекте ТК Союза. К ним относятся приоритет электронного таможенного декларирования и применение письменного декларирования только в определенных таможенным законодательством случаях; возможность совершения таможенных операций, связанных с регистрацией таможенной декларации и выпуском товаров, автоматически информационными системами таможенных органов; оптимизация сведений, подлежащих указанию в декларации на товары и транзитной декларации; использование механизма «единого окна» при совершении таможенных операций, в том числе связанных с прибытием, убытием и таможенным декларированием; оптимизация предварительного информирования таможенных органов о товарах, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза; унификация особенностей таможенного декларирования товаров, перемещаемых в несобранном или разобранном виде; сокращение сроков выпуска товаров.

Непосредственное участие широкого круга представителей государственных органов и бизнеса в составе Рабочей и экспертной групп позволит всесторонне обсуждать вопросы совершенствования таможенного законодательства, оценивать влияние предлагаемых изменений таможенного законодательства на все сферы деятельности государств-членов Таможенного союза, в том числе транспорт, экономику, финансы, промышленность, и принимать по ним комплексные решения.

На сегодняшний день подготовлены следующие разделы и главы ТК Союза, касающиеся:

Таможенных органов: их задач и функций, правоохранительной деятельности, взаимной административной помощи, информационного обмена между ними, а также информационных систем и информационных технологий, используемых таможенными органами, ведения таможенными органами таможенной статистики внешней торговли, специальной таможенной статистики.

Совершения таможенных операций: общих вопросов перемещения товаров через таможенную границу, а также таможенных операций, связанных с прибытием товаров на таможенную территорию Союза, убытием товаров с такой территории, временным хранением товаров, их таможенным декларированием и выпуском;

Таможенных платежей, Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Союза, классификации товаров, происхождения товаров, таможенной стоимости товаров;

Порядка проведения таможенного контроля, проведения таможенной экспертизы, задержания товаров таможенными органами;

Таможенных процедур, за исключением таможенных процедур таможенного склада, реимпорта, реэкспорта, свободной таможенной зоны, свободного склада, специальной таможенной процедуры.

Таможенного контроля, а также вырабатываться положения, касающиеся таможенных процедур свободной таможенной зоны, свободного склада и специальной таможенной процедуры.

Полагаем, что такая интенсивная работа принесет свои результаты и наши эксперты в июле этого года смогут завершить работу над проектом ТК Союза.

Отметим некоторые инициативы, рассматриваемые экспертами Рабочей группы. Так, принципиально меняется подход к представлению документов для таможенных целей. Если в настоящий момент в ТК ТС предусмотрено, что документы представляются всегда, когда подаётся таможенная декларация, и документы должны подтверждать представляемые в ней сведения, то в разрабатываемом ТК Союза предусмотрено, что декларация подается в электронном виде, а документы к ней запрашиваются только в случае, если сработала система управления рисками (далее – СУР).

Планируется, что после заполнения и подачи декларация поступает в таможенные органы и направляется в модуль системы управления рисками. Особенности таможенного администрирования в этой части регулируются на национальном уровне, и в каждой стране эта операция может происходить с учетом

национальной специфики. Тем не менее, общая идея такова: после прохождения декларации через систему управления рисками, система выдает рекомендации автоматического выпуска товара, либо о запросе дополнительных документов, либо рекомендует проведение глубокой проверки с применением целого ряда мер по минимизации рисков. На наш взгляд, это очень важное изменение, которое долго и серьезно обсуждалось на площадке таможенных служб наших стран. Полагаю, что предлагаемая новация – большой шаг вперед для развития таможенного дела на единой таможенной территории наших государств.

В дополнение отмечу, что в разрабатываемом ТК Союза нашли отражение и другие важные положения. Это изменение (сокращение) сроков выпуска в тех случаях, когда товар подлежит автоматическому выпуску, отсутствие необходимости продления сроков временного хранения и др.

«Единое окно»

В государствах-участниках принят ряд основополагающих правовых актов, как на президентском, так и на правительственном уровнях, направленных на создание благоприятных условий для развития предпринимательской и внешнеэкономической деятельности. Как показали и международная практика и опыт наших государств, в первую очередь опыт Республики Казахстан, на сегодняшний день самым действенным механизмом, оптимизирующим временные, стоимостные и административные издержки при проведении государственных процедур, связанных с внешнеэкономической деятельностью, является применение так называемого механизма «едино окна».

В апреле 2014 года на заседаниях Коллегии и Совета Евразийской экономической комиссии приняты решения об одобрении проекта «Основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности» (далее – Основные направления), а 29 мая с.г. решение было одобрено Высшим Евразийским экономическим советом. Следует отметить, что предложения по развитию механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности разработаны во исполнение Решения Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2012 № 21 «О реализации основных направлений интеграции». Целью Основных направлений является упрощение и совершенствование условий осуществления внешнеэкономической деятельности в Таможенном союзе и ЕЭП и углубление интеграционного взаимодействия Сторон.

Основная идея новации заключается в том, что в каждой стране есть свои программы развития «единого окна», равно как и хорошие достижения в этом направлении. Однако в информационно-техническом и правовом смысле требуется точка, универсальная среда или платформа, в рамках которой эти национальные «единые окна» будут пересекаться. Каждая страна вкладывает определенные средства, затрачивает усилия на развитие «единых окон». Вместе с тем специалисты полагают, что если национальные системы «единого окна» в наших странах не будут понимать друг друга, то вся эта работа становится не эффективной, поскольку не имеет общего результата. Следует отметить, что ЕЭК не видит необходимости навязывать странам свою волю, стандарты или диктовать направления дальнейшего развития. По нашему мнению, необходимо разработать и согласовать единую среду, которая будет понятна для всех национальных систем «Единого окна».

Основные направления определяет круг задач, которые необходимо решить для развития «единого окна», в частности: обозначить политическую волю Сторон по развитию «единого окна»; определить наднациональный координирующий орган, способный объединить усилия государств-участников и организовать работу по данному направлению; определить в каждом государстве уполномоченный государственный орган, ответственный за реализацию национального проекта «единого окна»; провести анализ существующих технологий государственных процедур, связанных с внешнеэкономической деятельностью; провести анализ актов законодательства, требующих внесения изменений с учетом развития «единого окна».

Принятие Основных направлений является подтверждением выражения воли наших государств к упрощению условий внешнеэкономической деятельности в ЕАЭС посредством внедрения и развития «единого окна», что в свою очередь придаст импульс к дальнейшему развитию национальных «единых окон», а также позволит заложить базу и разработать организационные, технические и правовые основы для организации взаимодействия между ними.

Совершенствование института УЭО

Правовой институт уполномоченного экономического оператора (далее - УЭО) и перспективы его развития в настоящий момент являются предметом исследования специалистов ЕЭК, а также таможенных служб государств-участников ЕАЭС с привлечением представителей предпринимательского сообщества.

Так, 24 Апреля 2014 г. в Алма-Ате, Республика Казахстан состоялось 12-е заседание Консультативного комитета по таможенному регулированию при Евразийской Экономической комиссии, где был рассмотрен вопрос совершенствования института УЭО в Таможенном союзе Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации. В заседании Консультативного комитета приняли участие представители таможенных органов Сторон, а также предпринимательского сообщества государств-участников Таможенного союза.

В рамках мероприятия были озвучены концептуальные подходы совершенствования института УЭО в Белоруссии, Казахстане и России. Предложения ЕЭК связаны с расширением категорий предприятий, которым может быть присвоен статус УЭО – таможенными представителям, перевозчикам владельцам складов временного хранения и др. Представленная концепция совершенствования института УЭО предполагает расширение набора специальных упрощений, таких как совершение таможенных операций в первоочередном порядке, удаленный выпуск товаров, минимизация таможенного контроля, выпуск товаров в срок, не превышающий 3-х часов, помещение товаров под таможенную процедуру таможенного транзита без предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, уплата таможенных пошлин, налогов после выпуска товаров при применении выпуска до подачи декларации на товары и др.

С учетом проведенных консультаций со Сторонами и представителями деловых кругов, экспертами Департамента таможенного законодательства и правоприменительно практики ЕЭК подготовлен проект главы ТК Союза по уполномоченному экономическому оператору. Началась работа по обсуждению норм этой главы в рамках рабочей группы по развитию института УЭО в государствах – членах Таможенного союза (далее – рабочая группа по УЭО), которая создана для этих целей на платформе ЕЭК.

По нашему мнению, реализация консолидированной позиции Сторон по дальнейшему развитию института УЭО положительно скажется на внешнеэкономической активности участников ВЭД, позволит сократить затраты времени и ресурсов предприятий при осуществлении таможенных операций, обеспечить применение упрощений на всей территории ЕАЭС с учетом действия «принципа резидентства», а также расширить категории УЭО.

Вопросы таможенного транзита

Применительно к вопросу совершенствования таможенной процедуры таможенного транзита на единой таможенной территории Союза, отмечу, что данный вопрос рассматривался на заседании Совета ЕЭК 31 января 2014 г., по итогам которого решено просить государства – члены ТС и ЕЭП представить в ЕЭК согласованные позиции относительно дальнейших путей такого совершенствования. По мнению ЕЭК, в рамках Таможенного союза должны функционировать конкурентные и действенные механизмы обеспечения доставки товаров при таможенном транзите, которые перевозчики будут выбирать по своему усмотрению. При этом такие механизмы должны обеспечивать эффективность проведения таможенного контроля при таможенном транзите и прозрачную систему взыскания таможенных платежей при недоставке товаров, а также позволять оперативно и объективно применять установленные санкции в отношении нарушителей таможенных правил при таможенном транзите. В данной работе в любом случае будет полезен опыт иностранных государств и объединений, а также накопившаяся в государствах – членах ТС и ЕЭП практика в области таможенного транзита.

Мы рассчитываем, что реализация положений Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 г., а также правовые новации ТК Союза в ближайшей перспективе положительно отразятся на условиях развития бизнеса и уровне внешнеторговых отношений наших стран с международным торговым сообществом. Осталось за малым – эффективно использовать созданные в ЕАЭС институциональные механизмы таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности, а также экономический потенциал наших государств.

05.06.2014