В.А. Гошин

Таможенное законодательство Таможенного союза: современное состояние и основные направления совершенствования

Customs legislation of the Customs union: current state and main directions of improvement



Гошин Владимир Анатольевич
Москва,
Российская Федерация
Член Коллегии (Министр)
по таможенному сотрудничеству
Евразийской экономической
комиссии
Goshin@eecommission.org

Goshin Vladimir Anatolyevich
Moscow,
the Russian Federation
Member of Board (Minister)
on customs cooperation
of Euroasian economic commission
Goshin@eecommission.org

Формирование эффективно функционирующего таможенного союза невозможно без сбалансированной системы таможенного законодательства. В частности, опыт Европейского союза демонстрирует, что переход на новые ступени интеграции стал возможен только после передачи всех вопросов таможенного регулирования на наднациональный уровень, издания единого кодифицированного правового акта, а также планомерного совершенствования законодательства с учетом задач, которые ставит современная международная торговля.

Таможенный союз в рамках Евразийского экономического сообщества, образованный Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Республикой Казахстан, в процессе своего формирования использовал существующий мировой опыт создания интеграционных группировок, что позволило в достаточно короткие сроки сформировать не только институциональную структуру по управлению объединением, но и, что важнее, четко выстроенную договорно-правовую базу союза.

Кратко останавливаясь на истории создания Таможенного союза, необходимо отметить, что еще Договор о создании экономического союза от 24 сентября 1993 года, разработанный в рамках СНГ, в качестве одного из этапов интеграции предусматривал построение таможенного союза. Затем, в 1995 году, было заключено Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, к которому позже присоединились Казахстан и Киргизия. Участниками Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, подписанного 26 февраля 1999 г., стали Россия, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, а с 2006 года – Узбекистан.

На неформальном саммите 16 августа 2006 г. главы государств ЕврАзЭС приняли решение о формировании Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, в соответствии с которым Казахстану, Беларуси и России было поручено подготовить договорно-правовую базу.

Через год, 6 октября 2007 г., на саммите ЕврАзЭС был одобрен и подписан пакет документов, положивших начало соз-

данию правовой базы Таможенного союза (договоры о создании Единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, о Комиссии Таможенного союза, протоколы о внесении изменений в Договор об учреждении ЕврАзЭС, о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним). Кроме того, утвержден План действий по формированию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС.

Можно сказать, что 6 октября 2007 г. главы трех стран впервые реализовали идею таможенного союза на территории СНГ, создав необходимую нормативную основу его функционирования, и тем самым перешли к практическому воплощению его в жизнь.

Следующий этап становления Таможенного союза пришелся на 2010 год.

С 1 января объединившиеся государства стали применять во внешней торговле с третьими странами единый таможенный тариф (на основе Единой товарной номенклатуры) и единые меры нетарифного регулирования, а также упорядочили тарифные льготы и преференции для товаров из третьих стран.

Таким образом, первым этапом начала функционирования Таможенного союза стала унификация мер тарифного и нетарифного регулирования в отношении третьих стран, что является одним из важнейших элементов таможенного союза, а именно его внешним аспектом согласно понятийному аппарату Всемирной торговой организации.

Следующим этапом стало вступление в силу с 6 июля для всех трех стран Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС). Принятие единого кодифицированного акта стало важным шагом на пути построения Таможенного союза, поскольку с его принятием три страны стали применять единое таможенное регулирование в отношении всех перемещаемых через границу Таможенного союза товаров.

В целом ТК ТС определил систему таможенного законодательства Таможенного союза, которое состоит из:

- ТК ТС;

- международных договоров государств-членов Таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в таможенном союзе;

- решений Комиссии Таможенного союза (а сейчас это решения Евразийской экономической комиссии), регулирующих таможенные правоотношения в Таможенном союзе, принимаемых в соответствии с ТК ТС и международными договорами государств–членов Таможенного союза.

Безусловно, на сегодняшний день существует и национальное таможенное законодательство стран-участниц. Однако наиболее значимые вопросы таможенного регулирования уже отнесены на наднациональный уровень, что позволяет обеспечить единообразие в таможенных вопросах на всем пространстве Таможенного союза. Однако эта работа продолжается – как путем мониторинга правоприменительной практики, так и путем проведения оценки того, какие еще вопросы целесообразно отнести к компетенции наднациональных органов.

Таким образом, сегодня таможенное регулирование в Таможенном союзе осуществляется в соответствии с ТК ТС и 24 международными договорами государств-членов ТС, еще 8 подписанных соглашений не применяются: 7 приняты до вступления в силу кодекса и не вступили в силу, 1 (Протокол об отдельных временных изъятиях из режима функционирования единой таможенной территории Таможенного союза от 5 июля 2010 г.), выполнил свою функцию и фактически прекратил действие, исходя из временного характера действия его отдельных норм.

Значительное число вопросов в таможенной сфере регулируется более чем 70 Решениями Комиссии Таможенного союза, и Решениями Евразийской экономической комиссии, которых на сегодняшний день принято около 30.

Безусловно, существующая система таможенного законодательства достаточно сложна, поэтому актуальной представляется задача по максимальной кодификации таможенного законодательства.

Данная работа разделена на два этапа.

На первом этапе требуется внесение редакционных изменений в ТК ТС. Такая необходимость обусловлена тем, что ТК ТС разрабатывался в крайне сжатые сроки, и хоть системных ошибок выявлено не было, но определенные редакционные правки для устранения некоторых «шероховатостей». В этих целях рабочей группой под председательством руководителя Федеральной таможенной службы А.Ю. Бельянинова проводится работа над Протоколом «О внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009г.». За время работы было рассмотрено около 700 поправок в ТК ТС, согласовано экспертами 400 поправок.

В целом, характеризуя данный документ, хотелось бы заметить, что в Кодекс вносятся поправки, направленные на устранение коллизий и противоречий, разъяснение применения положений законодательства, а также поправки, направленные на дальнейшее упрощение таможенных операций и процедур для участников внешнеэкономической деятельности.

Более глобальной представляется следующий этап работы с ТК ТС. В него планируется максимально инкорпорировать нормы международных соглашений в таможенной сфере, действующих совместно с Кодексом. Например, это будет касаться Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, а также Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны в части таможенных процедур и формальностей.

Конечно, такая работа не будет заключаться в формальном включении существующих норм в текст ТК ТС. Одновременно будет осуществляться и совершенствование норм на основании мониторинга и анализа сложившейся правоприменительной практики, выявленных в ходе этого недостатков.

Подобная практика по максимальному «укрупнению» правовых актов уже оправдала себя и в Европейском союзе. В частности, система таможенного законодательства на общеевропейском уровне состоит из Таможенного кодекса Европейского союза, а также Регламента, содержащего нормы по имплементации норм Таможенного кодекса (иногда именуемого Имплементационным кодексом). Таким образом, основополагающие нормы содержатся в Таможенном кодексе ЕС, а положения, развивающие их, – в едином Имплементационном кодексе. Такая система удобна в использовании, позволяет максимально уйти от дублирования норм в актах разного уровня и целостна по своей структуре.

Однако, говоря о перспективах развития таможенного законодательства и таможенного администрирования, в целом нельзя не остановиться на стратегическом планировании, ведь без него невозможно определить те задачи, которые необходимо решать не только в краткосрочной, но и в среднесрочной, а тем более – в долгосрочной перспективе.

Формирование стратегических планов в таможенном администрировании, безусловно, строится на тех вызовах, которые ставит перед нами развитие международной торговли. И сегодня таможенникам всего мира приходится решать две, на первый взгляд взаимоисключающие, задачи: обеспечение достаточного уровня контроля и содействие развитию мировой торговли. Решение этих задач необходимо осуществлять в условиях растущей информатизации общества, когда технологии безбумажного оборота документов должны стать основными.

Полномасштабное внедрение таких технологий, а, говоря о таможенной сфере, это в первую очередь электронное декларирование, является приоритетом для таможенных служб.

В частности, на внедрение безбумажных технологий нацелен и проект Модернизированного таможенного кодекса Европейского союза. Его вступление в силу предполагалось в июне 2013 г., и в основе нововведений лежал принцип приоритета электронных документов, когда бумажные декларации будут

использоваться только в исключительных случаях (например, при отсутствии электричества или при форс-мажорных перебоях в работе информационных систем).

Однако, как показала подготовка к его вступлению в силу, информационные системы, как таможенных органов, так и бизнес-сообщества, не готовы к такому уровню внедрения электронного декларирования. Поэтому вступление в силу Модернизированного таможенного кодекса ЕС отсрочено до 2020 г.

Данный опыт наших соседей, безусловно, помогает осуществлять планирование и в Таможенном союзе, поскольку уровень развития технологий и имеющиеся проблемы у нас похожи.

Таким образом, на основе имеющихся наработок и идей Евразийской экономической комиссией разработан проект Основных направлений развития таможенного администрирования в Таможенном союзе (далее – Основные направления). Этот проект уже обсуждался совместно с таможенными службами государств-членов Таможенного союза. Кроме того, для обсуждения данного проекта привлекаются государственные органы стран-участниц Таможенного союза, бизнес-сообщество, академические и научные круги.

Подготовленный проект затрагивает вопросы:

- внедрения принципа первичности электронных документов и сведений;

- сокращения времени обработки транспортных средств в пункте пропуска (внедрение принципа «двух служб на границе», создание механизмов расширенного использования предварительной информации и т.д.);

- сокращения сроков выпуска при декларировании товаров (реализация концепций «одного окна», автоматический выпуск товаров, сокращение общего количества документов и т.д.);

- совершенствования системы управления рисками;

- создания условий для повышения товарооборота, обрабатываемого уполномоченными экономическими операторами;

- выработки рациональных подходов к организации борьбы с контрабандой и нарушениями таможенных правил;

- продвижения принципов профессиональной этики и минимизация факторов, способствующих проявлению коррупции в таможенной сфере.

На заседании Высшего Евразийского экономического совета, состоявшего 19 декабря 2012 г. Главами государств Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации Правительствам Сторон и Евразийской экономической комиссии поручено обеспечить дальнейшее совершенствование таможенного регулирования в Таможенном союзе, включая формирование основных направлений совершенствования таможенного администрирования до 2015 года и внесение изменений в Таможенной кодекс Таможенного союза.

В настоящее время проект Основных направлений находится на обсуждении со странами-участницами Таможенного союза, по итогам которого планируется утвердить их Главами государств.

В целом хотелось бы отметить, что Основные направления, разработанные Евразийской экономической комиссией, не являются жесткой программой или планом действий, а представляют собой «вектор» для дальнейшего, общего развития таможенного администрирования на территории Таможенного союза. Однако наличие такого документа позволяет определить перспективы развития в долгосрочной перспективе, выстроить иерархию целей и задач.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день Таможенный союз Беларуси, России и Казахстана за короткое время прошел большой путь, и уже можно сделать вывод об успешности данного интеграционного объединения, что подтверждается ростом взаимного товарооборота государств-членов. Но впереди еще большая работа по совершенствованию законодательства и упрощению условий осуществления бизнеса в наших странах.