



# Направления развития таможенного администрирования в контексте создания Таможенного союза

*В.В. Ивин*

Необходимость ускорения интеграционных процессов с участием России является важным условием для достижения требуемого уровня конкурентоспособности её экономики, обеспечения её внешнеэкономических и геополитических интересов, создания предпосылок для выхода из мирового финансово-экономического кризиса и ликвидации его последствий.

Большинство интеграционных объединений ставят своими целями в том числе облегчение движения товаров и капитала, способствуя, тем самым, скоординированному и последова-

тельному развитию своих экономик. Безусловно, важным элементом всех видов интеграционных объединений является унификация таможенных процедур, взаимное содействие и координация в осуществлении функций таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности и реализации таможенного администрирования.

С точки зрения процессов таможенного регулирования и таможенного администрирования можно выделить несколько основных уровней интеграции, каждый из которых свидетельствует о степени её зрелости.

*Рисунок 1*

**Уровни экономической интеграции по степени унификации таможенного регулирования**





Первоначальный уровень интеграции – это преференциальные соглашения во взаимной торговле. При этом каждая из стран-участниц таких соглашений сохраняет свои национальные таможенные тарифы в отношении третьих стран. По этой причине, такие соглашения необходимо рассматривать даже не как начальный, а как подготовительный этап интеграционного процесса. Межгосударственные органы для управления преференциальными соглашениями не создаются. Ими не предусмотрены также какие-либо упрощения по прохождению товаров через границу стран-участниц или иному таможенному администрированию.

Пример преференциального соглашения для России – *Соглашение о свободной торговле между Российской Федерацией и Союзной Республикой Югославией от 28 августа 2000 года.*

Второй уровень интеграции – это зоны свободной торговли, предусматривающие, как правило, полную отмену таможенных тарифов во взаимной торговле при сохранении национальных таможенных тарифов в отношениях с третьими странами. Страны-участницы соглашений о зонах свободной торговли создают межгосударственные органы, наделяемые организационно-координационными функциями. При этом между ними сохраняются таможенные границы и таможенные пункты пропуска, контролируемые происхождение товаров, пересекающих их таможенные (государственные) границы.

Примерами зоны свободной торговли являются *Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ).* Для России – это *ЕврАзЭС* и, с определённой степенью допуска, *СНГ.*

Третий уровень интеграции – это таможенные союзы, предполагающие согласованную отмену странами национальных таможенных тарифов и введение общего таможенного тарифа и единой системы нетарифного регулирования торговли в отношении третьих стран, образование единой таможенной территории. Страны-участницы таких соглашений создают наднациональные регулирующие органы, которые, однако, не имеют исполнительных и контролирующих функций. При этом отменяются ограничения во взаимной торговле и ликвиди-

руются пограничные и таможенные пункты пропуска на совместных границах. В то же время, полномочия по таможенному администрированию сохраняются на национальном уровне, таможенные службы стран-участниц таких соглашений подчиняются исключительно национальным правительствам и в своей деятельности применяют решения наднациональных органов только после их ратификации установленным порядком, или их имплементации в национальные законодательные акты, или после получения соответствующего поручения от национального правительства.

Примерами таможенных союзов являются *Центральноамериканский общий рынок, Южноафриканский таможенный союз.* Для России – это *Таможенный союз Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации,* практическая фаза создания которого началась 1 января 2010 г.

Когда интеграционный процесс достигает четвертого уровня – общего рынка, – интегрирующиеся страны договариваются о свободе движения через национальные границы не только товаров и услуг, но и факторов производства – капитала и рабочей силы. Таким образом, формируется общее рыночное пространство. Это требует организационно более высокого уровня межгосударственной координации экономической политики, что, как правило, проявляется в создании разветвлённой системы наднационального управления и применения властных полномочий с признаками их централизации.

Примерами общих рынков являются *Андский общий рынок, Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР).*

Наконец, на пятом, самом высоком уровне, интеграция осуществляется в форме экономического союза, который предусматривает наряду с общим таможенным тарифом и свободой движения товаров и факторов производства также и координацию макроэкономической политики, унификацию законодательств, регулирующих экономические, хозяйственные, бюджетные, валютные и иные связанные с этим отношения.

Примеры экономических союзов: *Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС), Экономический союз Бенилюкс, Европейский союз.*



В современной международной экономике функционируют более 30 интеграционных группировок, находящихся на различных уровнях развития интеграционных процессов. При этом степень достижения поставленных целей весьма различна. Отдельные группировки полностью выполнили намеченную программу интеграции и совершенствуют её отдельные стороны. Однако большинство ещё находится на подступах к поставленным целям.

С наименьшими проблемами экономическая интеграция реализуется на практике на начальных этапах – до уровня таможенного союза. Поэтому независимо от провозглашенных целей и названий большинство группировок фактически находятся на уровне либо преференциальных торговых соглашений, либо зоны свободной торговли, и не предполагают согласование или унификацию макроэкономической политики и законодательств.

Наиболее развитым интеграционным объединением, своего рода моделью, на которую необходимо, на наш взгляд, ориентироваться при построении Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России, является Европейский союз.

Строительство таможенного союза в рамках ЕС заняло по завершении девятилетнего периода подготовки более 25 лет – с 1 июля 1968 г. по 1 января 1993 г., когда в торговле между странами-участницами были окончательно отменены таможенные барьеры.

Сегодня Европейский Союз, объединяющий весьма разные по экономическому развитию и политическим традициям государства, работает достаточно устойчиво, обеспечивая свободное перемещение товаров, услуг и капитала. Достичь этого удалось, в частности, потому, что либерализация в таможенной сфере была органичной частью евроинтеграции, являясь не столько экономической целью, сколько инструментом в реализации масштабной политической идеи — создания единой Европы.

Вследствие этого, при формировании Европейского союза масштабные новации коснулись и таможенной деятельности. В 1990 г. Еврокомиссия представила Таможенный кодекс ЕС, который в реальности начал применяться только с 1994 г.

На протяжении почти 15 лет в этот основной таможенный документ было внесено пять

блоков поправок, а в 2005 г. было принято решение о внесении в него кардинальных изменений. Новый вариант Таможенного кодекса ЕС, который начал поэтапно вступать в силу с 1 июля 2008 г., отражает складывающуюся в мировой торговле новую реальность – глобализацию логистики и угроз, внедрение цифровых технологий в государственное управление и создание глобального информационного пространства.

Такой подход поэтапного, взвешенного и обеспеченного подготовительными мероприятиями вступления в силу правил таможенного регулирования в Европейском союзе радикально контрастирует со стремительной разработкой аналогичных документов Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Основной документ таможенного регулирования трех государств – Таможенный кодекс таможенного союза – является абсолютно компромиссным документом.

Причина состоит в том, что за почти двадцать лет независимости все страны на постсоветском пространстве (за исключением России) больше заботились об укреплении своего суверенитета и были слабо подвержены тенденциям интеграции и унификации законодательств.

Попытка сделать общий для всех стран Таможенного союза таможенный кодекс была предпринята ещё в 2007 г., однако этот документ получился рамочным, не предполагающим его непосредственное применение.

По этой причине, когда в начале 2009 г. встал вопрос о необходимости подготовки единого таможенного кодекса, который был бы документом прямого действия и заменил национальные таможенные кодексы, за основу для его написания было решено взять текст Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) в редакции Брюссельского протокола 1999 г. Тем более, что Республика Казахстан к тому времени уже ратифицировала данную Конвенцию, а в Белоруссии и России законопроект о её ратификации уже обсуждался в национальных правительствах.

Очевидно, что за полгода, в течение которого был подготовлен Таможенный кодекс таможенного союза трех стран, невозможно было



привести к «единому знаменателю» все правила и нормы таможенного администрирования, в отношении которых в странах сложились различные традиции применения.

В этой связи, в 100 статьях Таможенного кодекса таможенного союза содержатся отсылки к международным договорам, которые необходимо дополнительно заключить странам, входящим в ТС, почти в 70-ти – отсылки на решения Комиссии таможенного союза и почти в 100 статьях – отсылки на национальное регулирование стран-членов Таможенного союза.

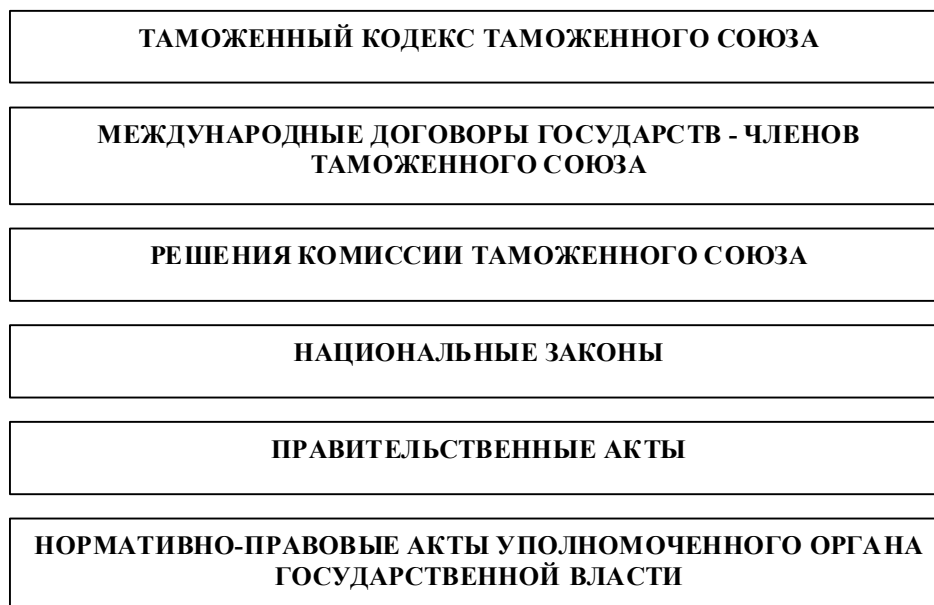
Таким образом, как для таможенного инспектора, так и для участника внешнеэкономической деятельности, таможенное админист-

рирование определяется шестью блоками документов, соответствующими уровням принятия решений:

1. Таможенный кодекс таможенного союза;
2. международные договоры, составляющие нормативно-правовую базу Таможенного союза;
3. решения Комиссии таможенного союза;
4. таможенное законодательство стран-членов Таможенного союза;
5. решения национальных правительств этих стран;
6. нормативно-правовые акты уполномоченных органов государственного управления этих стран.

*Рисунок 2*

## **Нормативно-правовое регулирование в Таможенном союзе**



Таможенный кодекс таможенного союза был принят на заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС 27 ноября 2009 г. в Минске. Тогда же было определено, что вступить в силу этот документ должен 1 июля 2010 г. одновременно для всех стран-членов Таможенного союза. Однако тот факт, что на этом же заседании было принято решение о необходимости внесения в кодекс изменений, ещё раз подчёркивает высокую степень компромиссности данного документа.

К настоящему времени уже принят Протокол о внесении изменений в Договор о Таможенном кодексе таможенного союза (внесённые поправки носят концептуальный характер, уточняют положения Кодекса, направлены на улучшение таможенного администрирования, создание более благоприятных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности, уточнение полномочий таможенных органов при проведении таможенного контроля, устранение внутренних противоречий Кодекса).



Активно идёт процесс подготовки и подписания международных договоров и решений Комиссии таможенного союза, необходимых для его вступления в силу.

Итоговый текст Таможенного кодекса таможенного союза содержит нормы, регулирующие порядок декларирования товаров, уплаты таможенных платежей, в нём определено правовое содержание применения таможенных процедур, определены и конкретизированы формы таможенного контроля, установлены основные требования к проведению таможенных операций как участниками внешнеэкономической деятельности, так и таможенными служащими.

Нормы Таможенного кодекса создают необходимые условия для осуществления электронного декларирования и предварительного информирования на единой таможенной территории. В сравнении с действующими таможенными кодексами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации Таможенный кодекс ТС содержит немало нововведений. Наиболее принципиальными из них являются:

- новые формы таможенного контроля, в том числе учет товаров, находящихся под таможенным контролем;

- возможность для декларанта внесения изменений в таможенную декларацию до и после выпуска товаров;

- сокращение до двух рабочих дней срока оформления грузовой таможенной декларации таможенными органами;

- срок уплаты таможенных пошлин, налогов установлен равным сроку временного хранения (т.е. до 4-х месяцев);

- до 3 лет увеличен срок проведения таможенного контроля после выпуска товаров;

- введён институт уполномоченного экономического оператора, являющийся прообразом действующих в Евросоюзе авторизованных экономических операторов. Данный УЭО будет иметь право перевозить свои товары без внесения обеспечения, а также возможность их получения, хранения на собственном складе (не являющимся лицензированным таможенной складом) и выпуска в свободное обращение без участия сотрудников таможни;

- перевозчики, в том числе таможенные, получают возможность перемещения товаров по всей территории Таможенного союза без дополнительного оформления на границах между странами-членами таможенного союза. При этом железнодорожные перевозки освобождаются от необходимости обеспечения уплаты таможенных платежей.

Однако, в силу ряда причин, становится очевидным, что не все спорные между нашими странами вопросы удастся решить к дате вступления в силу Таможенного кодекса таможенного союза (1 июля 2010 г.) и не все международные договоры и решения Комиссии таможенного союза к этому времени будут подписаны и вступят в силу.

Так, например, изъятиями из общего порядка будут вопросы, связанные с таможенным регулированием экспорта, применением антидемпинговых и иных компенсационных мер и таможенным администрированием транспортных средств, ввозимых гражданами стран-членов Таможенного союза.

Эти, а также ряд других различий в таможенном регулировании, обуславливают необходимость установления статуса товаров, сохранения таможенного контроля и отдельных элементов таможенного оформления на «внутренних» границах Таможенного союза.

Отдельно необходимо отметить то, как идёт подготовка национальных законодательств к вступлению в силу Таможенного кодекса таможенного союза и иных регулирующих таможенную деятельность документов.

В Республике Беларусь подготовлен пакет указов президента, направленных на адаптацию национального таможенного законодательства к работе в новых условиях единого таможенного регулирования. В Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», которым планируется заменить действующий таможенный кодекс Российской Федерации. В данном законопроекте установлено, что Таможенный кодекс таможенного союза подлежит прямому применению на всей территории Российской Федерации, и в нём нашли отражение только нормы, регулирование которых прямо отнесено Таможенным кодексом таможенного союза на национальное за-



конодательство его государств-членов, либо не затронуто им. И только Республика Казахстан планирует принять свой национальный таможенный кодекс, регулирующий все аспекты таможенной деятельности.

Таким образом, в Республике Казахстан Таможенный кодекс таможенного союза напрямую применяться не будет, а значит и не будет восприниматься участниками внешнеэкономической деятельности и государственными органами как документ прямого действия. Следовательно, можно предположить, что в ходе судебных разбирательств предметом иска и изучения будут нормы казахстанского таможенного кодекса, а не Таможенного кодекса таможенного союза, как это будет в Белоруссии и России.

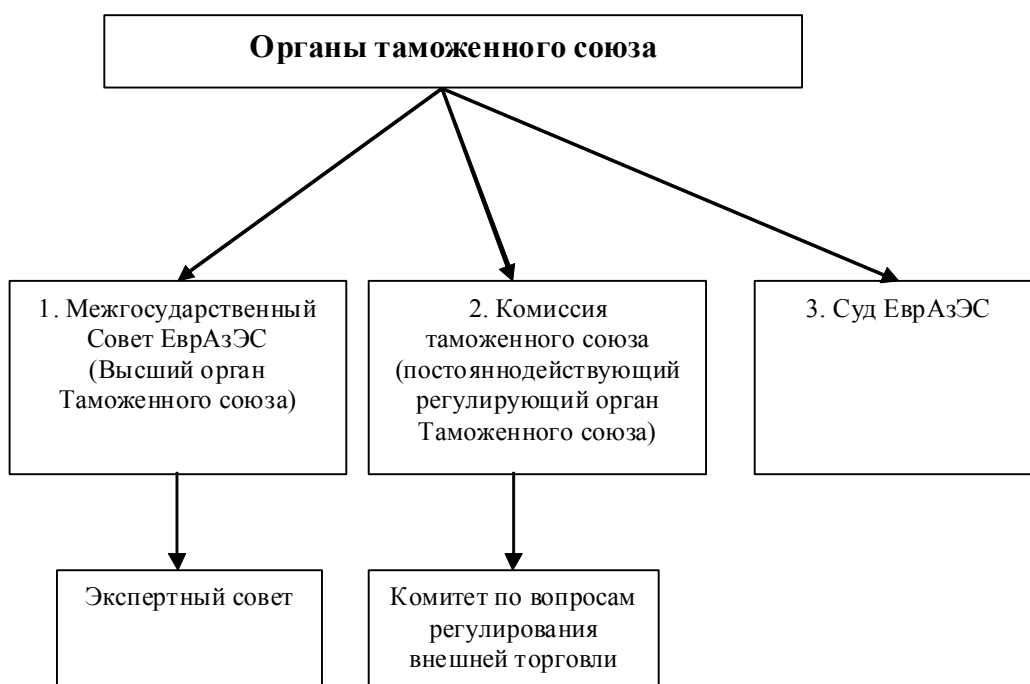
Отдельно следует обратить внимание на то,

что создание Таможенного союза обусловило появление нового для постсоветского пространства явления в вопросах государственного строительства – наднационального регулирования. Впервые (за исключением стран Балтии, где эти процессы уже прошли) после «парада суверенитетов» страны добровольно передали часть своих суверенных прав специально созданному для этого наднациональному постоянно действующему регулируемому органу – Комиссии таможенного союза.

Помимо неё вопросы создания, построения, функционирования Таможенного союза, глубины интеграции в нём и ряд других также призваны решать Межгосударственный совет ЕврАзЭС (на уровне глав государств и глав правительств) – высший орган таможенного союза, и Суд ЕврАзЭС.

Рисунок 3

## Институты наднационального регулирования в Таможенном союзе



Формально, Комиссия таможенного союза не имеет властных и исполнительных функций. Однако, в отсутствие других площадок для оперативного обсуждения хода формирования Таможенного союза и принятия необходимых решений, в деятельности Комиссии таможенного союза проявляются черты исполнитель-

ного органа. Так, ряд уже принятых Комиссией ТС решений, касающихся организационных вопросов формирования Таможенного союза, содержит не только рекомендации национальным правительствам, как это предусмотрено регламентом, но и прямые поручения органам власти этих стран.

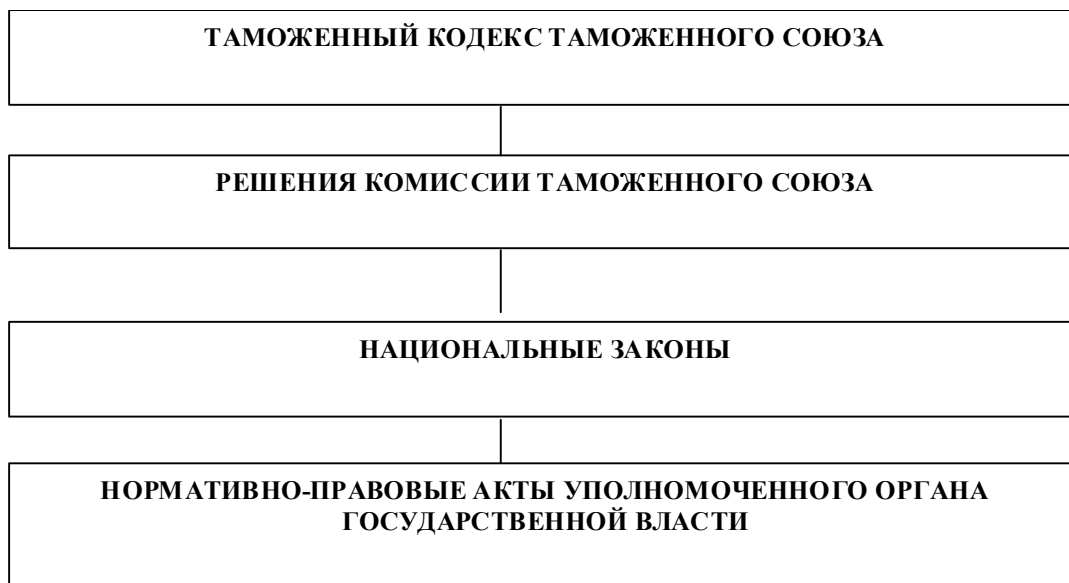


Более того, после вступления в силу Протокола о внесении изменений в Таможенный кодекс таможенного союза, Комиссия ТС будет наделена правами, частично заимствованными от Межгоссовета ЕврАзЭС – в части установления действия принципов таможенного законо-

дательства Таможенного союза на период до внесения соответствующих изменений в Таможенный кодекс ТС, а также заимствованными от Суда ЕврАзЭС – в части толкования и разъяснения правильности применения норм Таможенного кодекса таможенного союза.

Рисунок 4

## Прогноз уровней нормативно-правового регулирования в Таможенном союзе



Оценка принципов нормативно-правового регулирования в Таможенном союзе и их применения в государствах-членах ТС, возможные последствия более глубокой интеграции, вызванной формированием Единого экономического пространства, а также опыт формирования таможенного союза в объединённой Европе, позволяют спрогнозировать следующее развитие событий в сфере таможенного регулирования и таможенного администрирования в Таможенном союзе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации:

1. Уменьшение блоков документов по таможенному регулированию с шести до четырёх: положения международных договоров, затрагивающие таможенное регулирование, а также ряд решений Комиссии таможенного союза, будут напрямую включены в текст Таможенного кодекса ТС, количество отсылок на национальные таможенные законодательства будет уменьшено, и их реализация будет сосредото-

чена, в основном, на закреплении в национальных законах связей с иными отраслями права, а также на реализации технологических аспектов через нормативно-правовые акты уполномоченного органа государственной власти.

2. Дальнейшая институализация органов Таможенного союза в направлении увеличения их количества и объёма передаваемых им полномочий.

3. Расширение прав и функций Комиссии таможенного союза и выделение в ней отраслевых секций, наделённых правами принятия обязательных для всех стран-членов Таможенного союза решений организационного и технического характера.

4. Появление наднациональных институтов с законодательными и обеспечивающими функциями, в частности наднационального органа управления таможенной деятельностью в Таможенном союзе.



5. Дальнейшее реформирование национальных таможенных органов с учётом общемировых тенденций развития таможенных администраций:

- перевод всех таможенных документов в электронный вид, переход на безбумажные технологии таможенного оформления и таможенного контроля, основанные на едином информационном ресурсе, объединяющем информацию всех государственных органов стран-членов Таможенного союза, регулирующих и контролирующих внешнеэкономическую деятельность;

- интеграция национальных налоговых и таможенных служб;

- объединение под эгидой таможенной службы всех функций, связанных с обеспечением национальной безопасности на этапе перемещения товаров через таможенную границу.

### **Библиография:**

1. Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (принят решением Межгоссовета ЕвразЭС 6 октября 2007 г.).

2. Договор о Комиссии таможенного союза (принят решением Межгоссовета ЕвразЭС 6 октября 2007 г.).

3. Договор о Таможенном кодексе таможенного союза (принят решением Межгоссовета ЕвразЭС 27 ноября 2009 г.).

4. Протокол о внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г. (принят решением Межгоссовета ЕвразЭС 16 апреля 2010 г.).

5. Глазьев С. Скачок через барьеры // Российская газета, 11 марта 2010 г.

6. Жамкочьян С., Федотов А. Таможенное право Европейского Сообщества. – СПб.: Синтез-Полиграф, 2001, 631 с.

7. Система индикаторов евразийской интеграции ЕАБР. – Алматы, ЕАБР, 2009, 160 с.

8. Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России: состояние, проблемы, перспективы / под общ. ред. Султанова Б. – Алматы, КИСИ при Президенте РК, 2009, 368 с.

