

Андрей БЕЛЬЯНИНОВ

Формирование Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и место таможенных служб в интеграционном процессе

Развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве в начале 90-х годов XX века показало, что далеко не все вновь образовавшиеся государства были в равной степени готовы к жестко согласованному плану их экономического сближения. В силу объективного состояния экономик этих стран и решения ими собственных задач в сфере внутренней и внешней политики в действиях государств, создавших в декабре 1991 г. Содружество Независимых Государств (Содружество, СНГ), стали проявляться различные подходы к быстроте реализации интеграционных проектов и содержанию этих проектов [1].

Разноскоростной и многоуровневый характер начавшихся интеграционных процессов привел к тому, что в недрах СНГ сформировалась группа стран, заинтересованных в ускорении темпов сближения, но не ставивших под сомнение ценность Содружества. Совместная работа по реализации разработанного в рамках СНГ Договора о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г., первоначально подписанного главами девяти государств Содружества (России, Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана), лишь содействовала укреплению этой тенденции. Хотя договор, предусматривавший, в частности, «создание общего экономического пространства» и «свободное перемещение товаров», бесспорно, внес свой вклад в формирование в последующем таможенного союза.



Андрей БЕЛЬЯНИНОВ – Руководитель Федеральной таможенной службы Российской Федерации, доктор экономических наук

Следующим шагом сближения стран, стремящихся к более динамичной интеграции в области торгово-экономического сотрудничества, стало Соглашение о Таможенном союзе, подписание 20 января 1995 г. между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан, в основу которого было положено межправительственное Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января того же года. Позже к Соглашению присоединились Киргизия и Таджикистан. Изначально сторонники создания таможенного союза исходили из того, что будущее интеграционное объединение нацелено не на формирование политического блока на пространстве СНГ, а на обеспечение свободного обращения товаров во взаимной торговле и создание благоприятных условий торговли таможенного союза с третьими странами [2].

26 февраля 1999 г. в Москве Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан сделали следующий шаг на пути многосторонней интеграции, подписав Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Данный документ дал определения ряду терминов и понятий, таких как «единое экономическое пространство», «единая таможенная территория», «общий таможенный тариф» и пр., и указал на основные цели формирования Единого экономического пространства, в том числе эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда, проведение согласованной таможенной и тарифной политики.

Развитие заложенных в этих международных документах целей и принципов формирования Таможенного союза, механизма и этапов создания, а также порядка его функционирования в итоге сформировали основу для создания Евразийского экономического сообщества (Сообщество, ЕврАзЭС). Инициаторами новой международной организации стали все те же пяти государств Содружества – Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан, которые подписали в Астане 10 октября 2000 г. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества и тем самым продемонстрировали свою решимость к более тесному интеграционному взаимодействию. Главы государств, создавшие ЕврАзЭС, так охарактеризовали образование новой международной организации: «Этот шаг – свидетельство единства политической воли руководителей пяти государств еще более решительно идти по пути взаимного многопланового сотрудничества с перспективой выхода на реальную интеграцию» [3].

В мае 2002 г. по просьбе руководства Молдавии и Украины этим государствам был предоставлен статус наблюдателя при ЕврАзЭС. В 2003 г. была удовлетворена аналогичная просьба Армении [4].

Целью Договора об учреждении ЕврАзЭС было заявлено эффективное продвижение процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, которые должны были обеспечить глубокую экономическую интеграцию вовлеченных в этот процесс стран [5].

Кроме того, в соответствии с Договором об учреждении ЕврАзЭС были созданы органы управления интеграционным процессом между странами-участницами ЕврАзЭС, в том числе Межгосударственный Совет (Межгоссовет ЕврАзЭС), включающий глав государств и глав правительств, и Интеграционный Комитет.

Последующие годы взаимодействия государств, сформировавших ЕврАзЭС, показали, что не все из них в равной степени были готовы двигаться к намеченным Договором об учреждении ЕврАзЭС целям с одинаковой скоростью. В итоге 16 августа 2006 г. в Сочи состоялась неформальная встреча глав государств-членов ЕврАзЭС, на которой было принято принципиальное решение о создании Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в составе Белоруссии, Казахстана и России. Одновременно было дано поручение Секретариату Интеграционного Комитета ЕврАзЭС, а также Казахстану, Белоруссии и России предпринять необходимые шаги по созданию договорно-правовой базы Таможенного союза, к которому по мере готовности присоединятся остальные государства Сообщества.

Еще год потребовался на разработку концепции Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, включая план действий по его формированию, рассчитанный на три года. На состоявшемся в Душанбе 6 октября 2007 г. заседании Межгоссовета ЕврАзЭС президенты Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан подписали пакет документов, которые положили начало созданию договорно-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. Таким образом, три страны на пространстве СНГ приступили к практической реализации идеи создания Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, разработке его нормативно-правовой базы и формированию институциональной структуры Таможенного союза.

Оценивая значимость принятых решений, Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил: «С подписанием этих документов создана правовая база таможенного союза, и он реально начнет функционировать. Он реально должен быть создан после того, как будут закончены все процедуры,

подписаны все соответствующие документы, предусмотренные этими базовыми соглашениями, к 2010 году» [6].

Межгоссовет ЕврАзЭС на уровне глав правительств 9 июня 2009 г. принял решение об этапах и сроках формирования единой таможенной территории Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации [7].

27 ноября 2009 г. президенты трех стран на заседании Межгоссовета ЕврАзЭС в Минске приняли решение об ускорении создания Таможенного союза, определив 1 июля 2010 г. в качестве даты начала функционирования единой таможенной территории. Таким образом, руководители России, Белоруссии и Казахстана сделали четкий выбор в пользу более жесткого формата интеграционного взаимодействия, предполагающего передачу значительной части регулирующих функций в области внешнеэкономической деятельности с национального уровня на наднациональный.

В основу функционирования Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана были положены шесть основополагающих принципов:

- отмена таможенных пошлин во взаимной торговле;
- неприменение ограничений экономического характера (за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер);
- проведение единой торговой политики в отношении третьих стран;
- принятие единого таможенного тарифа;
- разработка и применение единого законодательства в области таможенного дела;
- создание единой системы управления таможенным делом на территории Таможенного союза.

Формирование Таможенного союза продиктовано теми экономическими перспективами, которые открывал данный интеграционный проект перед его участниками [8].

Во-первых, создание единой таможенной территории расширяло экономическое сотрудничество России, Белоруссии и Казахстана, открывая новые возможности для создания совместных производств и кооперации.

Во-вторых, представители деловых кругов трех стран получили возможность для свободной торговли, не отягощенной осуществлением таможенных платежей при пересечении границ и оформлением многочисленных документов.

В-третьих, углубление интеграции трех государств сделало их более привлекательными для инвестиций, необходимых для придания нового импульса развитию их национальных экономик.

В-четвертых, повышение конкуренции на рынках внутри Таможенного союза неминуемо ведет к улучшению качества, доступности товаров и продукции.

В-пятых, формирование Таможенного союза создало основы для более эффективного использования транзитного потенциала трех стран и, соответственно, для модернизации их транспортной инфраструктуры.

На протяжении всех этих лет таможенные службы государств-членов ЕврАзЭС проводили последовательную и тщательную работу по реализации интеграционных проектов.

Еще в феврале 1998 г. решением Интеграционного Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан был учрежден Совет руководителей таможенных служб государств-участников Таможенного союза. В октябре 2001 г. его правопреемником стал Совет руководителей таможенных служб при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС (СРТС ЕврАзЭС), которому вменялись в обязанность координация действий таможенных служб государств-членов ЕврАзЭС, реализация целей и задач Сообщества в области таможенного дела [9].

СРТС ЕврАзЭС, в работе которого ФТС России принимает активное участие, стал площадкой для встреч руководителей таможенных служб государств-членов ЕврАзЭС и решения актуальных вопросов, связанных с функционированием Сообщества.

В рамках работы СРТС ЕврАзЭС регулярно проводятся заседания экспертов таможенных служб, а также заседания руководителей таможенных служб.

Эффективной работе СРТС ЕврАзЭС способствует деятельность созданных при нем трех рабочих групп: по информационно-техническому развитию общих таможенных процессов государств-членов ЕврАзЭС; по разработке предложений по внесению изменений либо отмене (денонсации) принятых в ЕврАзЭС документов в сфере таможенного дела; и по организации взаимодействия таможенных и транспортных органов государств-членов ЕврАзЭС.

В 2007-2009 гг. особое внимание в деятельности СРТС ЕврАзЭС уделялось созданию правовой базы Таможенного союза и унификации таможенного регулирования в рамках ЕврАзЭС в целом.

Так, в этот период в целях унификации таможенного регулирования СРТС ЕврАзЭС был подготовлен ряд документов, которые приняты высшими органами Сообщества. К их числу, в частности, относятся соглашения от 9 июня 2009 г. о единых подходах к применению информационных технологий в деятельности таможенных служб государств-членов ЕврАзЭС и о единых принципах информационного взаимодействия таможенных служб государств-членов ЕврАзЭС. Подготовлена и принята Концепция межгосударственной целевой программы «Создание

Единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов ЕврАзЭС».

Работой по созданию правовой базы Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС занималась Экспертная группа правительств Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации «Таможенное администрирование и статистика», в состав которой вошли представители государств-участников Таможенного союза. Кроме того, таможенные службы государств-участников, в частности Федеральная таможенная служба Российской Федерации, участвовали в деятельности всех рабочих групп Комиссии Таможенного союза (КТС), прямо или косвенно затрагивавших вопросы таможенного дела.

В рамках формирования нормативной правовой базы Таможенного союза в сжатые сроки был разработан Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС), договор о котором был подписан на заседании Межгоссовета ЕврАзЭС президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 27 ноября 2009 г.

При подготовке ТК ТС учитывались как национальные законодательства стран Таможенного союза, так международный и европейский опыт таможенного регулирования. Как итог, ТК ТС полностью соответствует положениям Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Конвенция Киото), Международной конвенции об упрощении формальностей в торговле товарами (конвенция ЕАД) и Европейской конвенции об общем транзите. Такой подход позволил подготовить документ, базирующийся на общепринятых таможенных правилах и международных стандартах государственного контроля внешнеторговой деятельности.

В ходе подготовки к вступлению в действие ТК ТС представители таможенных служб государств-участников Таможенного союза участвовали в разработке целого ряда международных договоров и решений КТС. Так, в частности, ФТС России была определена основным разработчиком восьми международных договоров и восьми решений КТС, предусмотренных Планом мероприятий по введению в действие ТК ТС. Кроме того, в инициативном порядке ФТС России разработаны еще три международных соглашения.

Особое внимание было уделено нормам, способствующим повышению инвестиционной привлекательности экономик стран ТС, направленным на содействие внешней торговле, упрощение поставок продукции на мировой рынок, ускорение и упрощение проведения таможенных операций, однозначно трактуемую и четкую регламентацию действий таможенных служащих и установление максимально коротких сроков совершения таможенных операций.

С введением в действие таможенного законодательства ТС унифицированы условия и порядок признания лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, формы таможенного контроля, требования к проведению таможенных операций участниками внешнеэкономической деятельности и таможенными органами, правовое содержание таможенных процедур. Таким образом, было положено начало созданию единого механизма таможенного регулирования.

Новое законодательство принесло много нововведений, например, создан институт уполномоченного экономического оператора (УЭО). Это дает участнику внешнеэкономической деятельности, получившему такой статус, возможность ввоза товаров на свой склад без предъявления таможенному органу, возможность снятия пломб с грузовых отсеков, разгрузки товаров без присутствия таможенных органов.

Особенностью нового законодательства является более четкая регламентация действий должностных лиц таможенных органов.

В результате единое таможенное законодательство ТС соответствует современным тенденциям развития таможенного дела, сочетает интересы бизнеса и эффективную систему государственного контроля.

Благодаря слаженной работе органов власти России, Белоруссии и Казахстана, включая таможенные службы этих государств, удалось создать договорно-правовую базу ТС, сформировать необходимые для его функционирования институты, создать единые системы тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, обеспечить ведение согласованной политики в области технического регулирования, применения мер санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля.

С 1 января 2010 г. началось функционирование Таможенного союза, на территории которого вступили в силу единая Товарная номенклатура ВЭД, Единый таможенный тариф и Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами-участниками Таможенного союза. Тем самым был осуществлен переход на единое тарифное и нетарифное регулирование внешнеэкономической деятельности в странах ТС.

С 1 июля 2010 г. вступил в силу ТК ТС. Введение нового таможенного законодательства прошло успешно и не привело к сбоям в осуществлении внешнеторговых операций.

Завершающим шагом в процессе формирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации стала отмена с 1 июля 2011 г. всех видов государственного контроля на российско-белорусской границе и сохранение только пограничного и миграционного

контроля на российско-казахстанской границе. В результате создана по-настоящему единая таможенная территория трех государств, без таможенных границ и других административных барьеров между ними.

Тем не менее процесс формирования договорно-правовой базы ТС продолжался. Так, в период с 2011 по 2012 г. ФТС России, в частности, приняла участие в разработке и внутригосударственном согласовании 13 международных договоров, составляющих правовую базу Таможенного союза. Из них в 2011 г. подписано шесть международных соглашений.

Все положения нового законодательства Таможенного союза нашли свое воплощение в таможенных технологиях современного типа, многие из них получили в связи с этим значительное развитие. Выделяются, например, такие технологии, как электронное декларирование, предварительное информирование и удаленный выпуск.

Мониторинг первых итогов применения таможенного законодательства ТС показал, что переход к нему способствовал сокращению издержек участников внешнеторговой деятельности, а также обеспечил ускорение проведения таможенных операций без потери эффективности государственного контроля.

В немалой степени этому способствовала организация информационного взаимодействия между таможенными службами государств-участников ТС. В частности, с января 2011 г. применяется сквозная процедура таможенного транзита.

В октябре 2011 г. подписано Соглашение об организации обмена информацией для реализации аналитических и контрольных функций таможенных органов государств-участников ТС, на основании которого таможенные органы обмениваются информацией из баз данных электронных копий таможенных деклараций, таможенных приходных ордеров, предварительных решений.

Обмен информацией таможенных органов с иными государственными органами государств-участников Таможенного союза ведется в рамках Соглашения о требованиях к обмену информацией между таможенными органами и иными государственными органами государств-членов Таможенного союза, заключенного 21 мая 2010 г. в Санкт-Петербурге и определяющего порядок такого обмена.

Формирование единой системы тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, ведение согласованной политики в области технического регулирования, применения мер санитарного, ветеринарного и фитосанитарного контроля привели к созданию по-настоящему единой таможенной территории трех государств, без таможенных границ и других административных барьеров между ними.

В то же время наряду с едиными правилами на единой таможенной территории действуют единые риски и угрозы, что требует от государств-участников ТС обеспечить равную глубину таможенного контроля на всей территории интеграционного объединения. Для реализации этой цели и обеспечения постоянного и конструктивного диалога таможенных служб стран ТС создана Объединенная коллегия государств-членов Таможенного союза (Объединенная коллегия), межправительственный договор о которой был подписан 22 июня 2011 г. Деятельность Объединенной коллегии позволяет координировать взаимодействие таможенных служб стран, входящих в ТС, унифицировать применение таможенного законодательства и таможенного регулирования по вопросам, входящим в компетенцию национальных таможенных органов. На ФТС России возложены функции секретариата Объединенной коллегии [10].

С момента создания Объединенной коллегии было рассмотрено более 100 вопросов и принято 72 решения.

Практическое применение единого таможенного законодательства ТС показало необходимость его дальнейшей доработки [11]. По инициативе государств-членов ТС из представителей таможенных служб была создана международная рабочая группа (МРГ) по подготовке изменений и дополнений в ТК ТС, которую возглавил руководитель ФТС России. Секретариат МРГ готовит и проводит заседания МРГ, а в период между ними обеспечивает взаимодействие между экспертами трех государств и постоянный обмен информацией о ходе работы над выработанными предложениями.

В ходе доработки ТК ТС состоялось пять заседаний МРГ и 12 встреч ее экспертов, на которых рассмотрено 735 поправок в ТК ТС, согласовано и принято 376 поправок в 222 статьи.

Работа по доработке ТК ТС строится на следующих принципах: неизменности структуры ТК ТС, заложенных в нем основных принципов и понятийного аппарата таможенного законодательства Таможенного союза; формирования предложений с учетом результатов мониторинга и практического применения таможенного законодательства; имплементации положения отдельных международных соглашений государств-членов Таможенного союза и решений КТС в области таможенного регулирования непосредственно в текст ТК ТС; включения в ТК ТС максимального количества норм прямого действия; соответствия предлагаемых изменений положениям Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Брюссельского протокола 1999 г.

Внесение всех поправок направлено на упрощение таможенных операций и улучшение условий деятельности, хозяйствующих субъектов трех

стран, формирование единообразия таможенного администрирования в ТС, сокращение отсылочных норм к актам КТС и национальным законодательствам государств-членов Таможенного союза. Особое внимание уделяется совершенствованию таможенного контроля после выпуска товаров в целях минимизации контроля на стадии выпуска товаров и его поэтапного переноса на стадию после выпуска товаров.

В настоящее время по результатам проведенной работы подготовлен проект протокола о внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 г., который Евразийская экономическая комиссия направила сторонам для внутригосударственного согласования. В Российской Федерации ответственным за проведение внутригосударственного согласования определено Минэкономразвития.

Вместе с тем подготовленный проект протокола не является окончательным итогом работы по доработке ТК ТС. С учетом стремительного развития интеграционных процессов постоянно возникают новые вопросы, требующие дальнейшего совершенствования таможенного законодательства. В связи с этим МРГ продолжает свою деятельность по подготовке поправок в ТК ТС в формате действующей рабочей группы.

Свой вклад в совершенствование ТК ТС внесла и ФТС России, которая специально для этого создала Координационно-экспертный совет ФТС России, которым было рассмотрено более 1000 предложений от структурных подразделений ФТС России по внесению изменений и дополнений в ТК ТС, 108 поправок было включено в проект протокола о внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе ТС. В настоящее время таможенные органы РФ продолжают осуществлять регулярный мониторинг практики применения ТК ТС.

Таким образом, за прошедшие десятилетия на постсоветском пространстве велась успешная интеграционная политика, результатом которой стало формирование и функционирование Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества. Существенный вклад в этот процесс внесли таможенные службы России, Белоруссии и Казахстана.

Таможенный союз, уже показавший себя эффективным межгосударственным объединением и ставший привлекательным для других стран ЕврАзЭС, открыл перед Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан возможность перехода к следующему этапу интеграции – построению Единого экономического пространства, призванного стать главной основой создания Евразийского союза.

Литература

1. *Путин В.В.* Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня//Известия. 2011. 3 октября.
2. *Лихачев А.Е.* Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана: история, современный этап и перспективы развития//Российский внешнеэкономический вестник. 2010. № 6 (Июнь). С. 5.
3. Заявление глав государств Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан об учреждении Евразийского экономического сообщества, 10 октября 2000 г., г. Астана.
4. Евразийское экономическое сообщество. 2006-2009. Справочник/Секретариат Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества. М. 2009. С. 4.
5. *Мансуров Т.А.* Стратегическое направление деятельности Сообщества – обеспечение динамичного социально-экономического развития стран-членов при эффективном использовании их совокупного природного, экономического и человеческого потенциала//Российская Федерация сегодня. 2011. № 23-24. Декабрь.
6. Заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина для прессы по итогам 19-го заседания Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества, 6 октября 2007 г., г. Душанбе.
7. Об этапах и сроках формирования единой таможенной территории таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 9 июня 2009 г. № 9.
8. *Мансуров Т.А.* Бизнес в ЕврАзЭС в условиях Таможенного союза и Единого экономического пространства//Газета «Литер». Казахстан. 2011. 22 сентября.
9. О Положении о Совете руководителей таможенных служб при Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества: решение Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества от 5 апреля 2002 г. № 84.
10. Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств-членов Таможенного союза от 22 июня 2011 г.
11. Доклад Ответственного секретаря Комиссии Таможенного союза «Основные итоги функционирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и первоочередные задачи на 2011 -2012 годы», с. 5 (приложение к решению Межгоссовета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств от 19 мая 2011 г. № 80).