

Новый Таможенный кодекс Евразийского экономического сообщества: перспективы для международных перевозчиков



Е. Ю. Тимофеева,
канд. экон. наук, доцент
кафедры таможенного дела
Санкт-Петербургского
государственного
экономического
университета

С 1 января 2016 г. вступит в силу новый Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. Сейчас положения проекта активно обсуждаются в официальных кругах стран, входящих в союз, и среди предпринимателей. Несомненный интерес представляет анализ изменений таможенного законодательства с позиций их воздействия на функционирование организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, в частности международных перевозчиков.

Создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС) знаменует новый уровень экономической интеграции стран, входящих в объединение. Экономический союз создает условия для свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Однако вопросы таможенного регулирования перемещения товаров и транспортных средств остаются в числе ключевых. В статье приведен критический обзор новых норм таможенного законодательства, которые затрагивают интересы организаций, работающих в сфере международных перевозок.

Структура и терминология

Таможенный кодекс ЕАЭС сформирован на основе Таможенного кодекса Таможенного союза и соглашений, заключенных в процессе его функционирования. Комиссия Таможенного союза приняла много соглашений: в разные периоды их действующий пакет насчитывал от 30 до 80 документов. Большинство экспертов в качестве позитивного момента отмечают, что значительная часть соглашений имплементирована в текст нового Таможенного кодекса ЕАЭС. Это сократит количество отсылочных норм и упростит понимание и использование таможенного законодательства. Однако нельзя сказать, что общая структура таможенного законодательства существенно упростится, поскольку:

- в основном имплементации подлежали нормы, касающиеся проведения таможенных операций, определения таможенной стоимости и налогообложения; те положения международных договоров, соглашений и конвенций, которые регламентируют деятельность компаний, осуществляющих международные перевозки, как и раньше, не транслируются ни в национальном законодательстве, ни в таможенном законодательстве ЕАЭС;
- в тексте статей Таможенного кодекса ЕАЭС приводятся ссылки на решения Комиссии ЕАЭС, которые еще не приняты [1];
- в ряде статей приводятся ссылки на национальное законодательство [1], так как не все вопросы, прежде всего



ФОТО: СЕРГЕЙ ПЮРИН

связанные с таможенными налогами, сборами, процессом декларирования товаров, регулируются Кодексом ЕАЭС; в частности, в вопросе декларирования сохраняется принцип резидентства, т. е. декларирование товаров, кроме процедуры транзита, по-прежнему осуществляется резидентами страны – члена ЕАЭС.

Таким образом, структура таможенного законодательства остается достаточно сложной и будет состоять, как и прежде, из трех ветвей:

- законодательства ЕАЭС;
- национального законодательства;
- международных соглашений и конвенций, заключенных с третьими странами, которые не входят в ЕАЭС.

Еще один вопрос связан с правоприменительной практикой и с преваляцией одних норм закона над другими. Таможенное законодательство Таможенного союза оставляло открытым вопрос о том, какие международные нормы превалят при разбирательстве в судах, поскольку и многосторонние международные конвенции, в том числе касающиеся международных перевозок и подписанные при вступлении во всемирную торговую организацию (ВТО), и соглашения, принятые в рамках Таможенного союза, имели одинаковый статус международных норм. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ международные нормы превалят над национальным законодательством [2]. В то же время их одинаковый статус не позволял однозначно определить, какую из названных норм следует применять, если в них имелись расхождения или противоречия. Таможенный кодекс ЕАЭС разрешает эту юридическую коллизию в пользу законодательства союза. В ст. 6 Договора «О Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» говорится, что положения Договора о Таможенном кодексе ЕАЭС «имеют преимущественную силу над иными регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Евразийского экономического сообщества» [1]. В случае возникновения противоречий между нормами Таможенного кодекса ЕАЭС и иными международными договорами должны использоваться нормы Таможенного кодекса ЕАЭС [1].

Перечень основных терминов в проекте Таможенного кодекса ЕАЭС и формулировки, касающиеся международных перевозок, по существу, не пре-

терпели значительных содержательных изменений. Исключение составляет ряд уточнений, а именно [1]:

- термин «перевозчик» означает лицо, непосредственно осуществляющее перевозку; прежнее добавление «или лицо, являющееся ответственным за использование транспортного средства» в проекте нового кодекса применяется только к трубопроводному виду транспорта или к линиям электропередачи, т. е. формулировка конкретизирована относительно субъекта применения законодательных норм;
- термин «транспортные (перевозочные) документы» включает помимо непосредственно документов перевозчика договор транспортной экспедиции, что соответствует положению о возможности декларировать процедуру таможенного транзита экспедиторскими компаниями;
- виды водного транспорта «морские суда, речные суда, суда река-море плавания... и т. д.» объединены термином «водные суда».

В терминологический перечень добавлен новый пункт, связанный с имплементацией в текст Таможенного кодекса ЕАЭС Соглашения о передаче предварительной информации в электронном виде о предполагаемых к перемещению через таможенную границу союза товарах и транспортных средствах, времени и месте их прибытия или убытия с таможенной территории [1, 3].

Таможенные операции

Вместе с тем следует отметить, что правовые нормы, отражающие процесс проведения таможенных операций и включенные в проект Таможенного кодекса ЕАЭС, могут оказать существенное воздействие на деятельность транспортных компаний. Накопленный практический опыт позволил авторам Таможенного кодекса ЕАЭС внести ряд корректив, несколько улучшающих положение перевозчика. Остановимся на некоторых из них.

Хотя Таможенный кодекс ЕАЭС предусматривает возможность письменного декларирования процедуры таможенного транзита и в отношении транспортных средств международной перевозки, наиболее существенное позитивное влияние на деятельность перевозчиков оказывает применение электронных технологий при реализации таможенных операций. Среди новых положений, ранее не отраженных в

Таможенном кодексе Таможенного союза, следующие [1]:

- положения, описывающие порядок передачи предварительной информации о пересечении таможенной границы товарами и транспортными средствами; предусмотрена возможность введения не только права, но и обязанности передачи предварительной информации при ввозе товара любым видом транспорта за два часа до пересечения границы и при вывозе до убытия транспортного средства с таможенной территории;
- предусмотрена возможность полностью автоматизированной обработки документов без участия должностных лиц, что может увеличить скорость обработки информации, повысить объективность принятия решений и вследствие этого ускорить процесс перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу;
- Комиссии ЕАЭС вменена обязанность официального опубликования через сеть Интернет перечня мест прибытия товаров и транспортных средств и форматов передачи информации, что может существенно улучшить качество используемого программного обеспечения и вследствие этого уменьшить количество технических ошибок в документах; до сих пор процесс опубликования форматов передачи данных не был законодательно регламентирован и практически представлял собой благотворительную акцию таможенных органов.

В целях ускорения процесса транспортировки товаров через таможенную границу проект нового Таможенного кодекса вводит регламентацию некоторых сроков, например [1]:

- 1) при прибытии на таможенную территорию перевозчик либо уполномоченный им таможенный представитель (или иное уполномоченное им лицо) обязан уведомить таможенный орган о прибытии на таможенную территорию, в том числе:
 - при перевозках автомобильным транспортом в течение одного часа с момента пересечения границы или в течение одного часа с момента начала работы таможенного органа;
 - при перевозках иными видами транспорта в сроки, установленные технологическими документами порта, аэропорта, железнодорожной станции;
- 2) в случае размещения товаров на складах временного хранения в местах

прибытия или их декларирования указанные операции должны быть проведены в течение трех часов с момента подачи уведомления о прибытии на таможенную территорию (для водного, воздушного и железнодорожного транспорта возможно установление других технологических сроков проведения данной операции);

3) таможенный орган обязан зарегистрировать документы, представленные перевозчиком для помещения товара на временное хранение, в течение одного часа с момента их подачи; в случае завершения процедуры таможенного транзита в местах доставки товара процедура должна быть завершена не позднее чем в первый рабочий день, следующий за днем регистрации документов;

4) установлены сроки перевозки по процедуре таможенного транзита, максимальный, как и прежде, составляет не более 2000 км за месяц; установлен и ряд других сроков, что позволяет оценить длительность перевозки товаров с учетом соблюдения таможенных формальностей.

Предусмотрено и некоторое упрощение процесса перемещения товаров. Так, в отличие от действующих ранее положений транспортировка иностранных товаров из места прибытия в места временного хранения должна будет осуществляться без оформления процедуры таможенного транзита [1]. Если перевозчик является уполномоченным экономическим оператором, предусмотрена возможность первоочередного совершения таможенных операций при прибытии товаров на таможенную территорию и убытии с нее. Таможенный орган должен назначить специальных должностных лиц для реализации первоочередного порядка в автомобильных пунктах пропуска. Кроме того, расширен контингент лиц, которые могут осуществлять перевозку по процедуре таможенного транзита без обеспечения уплаты пошлин и налогов. В число таких лиц включены помимо таможенного перевозчика уполномоченные экономические операторы.

Сохраняются и ранее действующие упрощения при доставке товаров по процедуре таможенного транзита непосредственно на склад уполномоченного экономического оператора (без заезда в таможенный орган). При этом сроки получения разрешения от таможенного органа о снятии средств идентификации сокращаются с пяти до трех часов.

Если разрешение таможенного органа о снятии средств идентификации не получено, уполномоченный экономический оператор вправе самостоятельно принять решение и уведомить об этом таможенный орган. Прорекламирована в проекте и возможность минимизации таможенного контроля в отношении перевозчиков, являющихся уполномоченными экономическими операторами.

Расширение географии объединения предъявляет особые требования к регламентации процедуры таможенного транзита. В новом таможенном законодательстве эта процедура детализирована. В частности, четко описаны случаи, когда процедура таможенного транзита применяется при перевозке как иностранных товаров, так и товаров союза. Товары союза помещаются под процедуру транзита, если они перевезутся через территорию государства, не входящего в ЕАЭС, если к товару применена процедура выпуска для внутреннего потребления с последующим заявлением процедуры реэкспорта, если товары возвращаются в связи с неисполнением условий сделки.

Добавлен перечень таможенных процедур, при которых иностранные товары помещаются под процедуру таможенного транзита [1]:

- процедура переработки на таможенной территории;
- процедура переработки для внутреннего потребления;
- процедура перемещения продуктов переработки, отходов и остатков;
- процедура временного ввоза (допуска).

Детализация процедуры таможенного транзита не только вносит четкость в применение таможенного законодательства, но и открывает некоторые перспективы для расширения и развития рынка услуг по перевозке и экспедированию перевозок товаров для компаний, зарегистрированных в странах союза. Так, правом помещения товара под процедуру таможенного транзита при перевозках двумя и более видами транспорта обладает компания, имеющая статус таможенного перевозчика, либо экспедиторская компания, являющаяся лицом государства союза [1]. Это позволяет расширить рынок предоставления услуг по мультимодальным перевозкам для компаний, зарегистрированных в государствах – членах союза.

К сожалению, целый ряд положений оставляет вопросы, связанные с

процессом перевозки товаров, как и прежде, на усмотрение должностных лиц таможенных органов. Представляется, что это в корне противоречит прорекламированной в кодексе задаче автоматизации процесса проведения таможенных операций без участия должностных лиц и оставляет лазейки для коррупции. К таким положениям, в частности, относятся положения, связанные с местом доставки товара. Так, в п. 1 и 2 ст. 114 Таможенного кодекса ЕАЭС говорится о том, что место доставки товара определяется на основании сведений, указанных в транспортных (перевозочных) документах, и это полностью соответствует положениям Конвенции о договоре международной перевозки грузов по дорогам (КДПГ). Однако в абзацах 2–5 п. 2 той же статьи следуют оговорки, которые, по существу, позволяют таможенным органам принимать произвольное решение о месте доставки товара [1]:

- остается требование доставлять товар не только в зону таможенного контроля таможенного органа, но и непосредственно в место нахождения таможенного органа (за исключением товаров, следующих в адрес уполномоченных экономических операторов); т. е. перевозчик обязан сначала приехать на таможенный пост, а затем следовать в место разгрузки товара, что приводит к дополнительным расходам перевозчика и создает дополнительную нагрузку на городские автомагистрали;

- таможенным органам предоставлена возможность устанавливать место доставки товара, отличное от указанного в документах, как в случае перевозки товаров в рамках одного государства союза, так и в случае перевозки товара по территориям двух и более государств союза; это положение вступает в противоречие с положениями КДПГ, согласно которым перевозчик обязан выполнить инструкции отправителя, отраженные в международной накладной, в том числе по месту доставки товара [4].

Новым дополнением, расширяющим коммерческое участие в процессе реализации таможенного контроля над перемещением товаров по процедуре таможенного транзита, является допущение к процессу таможенного сопровождения «иных организаций» [1]. Такое практиковалось и раньше, но не было узаконено. Со временем функции таможенного сопровождения полностью были возложены на должностных

лиц таможенных органов. В проекте допускается вариант осуществления таможенного сопровождения должностными лицами и иными организациями в соответствии с законодательством стран союза. Данная норма, вероятно, снизит нагрузку на государственный бюджет, однако вызывают опасения возможная коррупция и увеличение расходов перевозчика на оплату услуг сопровождения. К тому же в проекте четко не прописаны статус и правовая форма «иных организаций».

Документы и сведения

Ускорение перемещения товара через таможенную территорию во многом зависит от четкого понимания, какие документы и в какой момент должны быть представлены таможенному органу. В последние годы много внимания уделялось сокращению числа запрашиваемых в процессе таможенного контроля документов. Количество запрашиваемых документов было включено в число показателей, отражающих эффективность функционирования таможенных органов [5]. Подробно обсуждалась и возможность использования принципа «одного окна». В проекте состав документов и сведений, предоставляемых перевозчиками таможенным органам в местах прибытия или убытия товаров, по существу, остался неизменным и базируется на перечнях стандартных документов перевозчика. При сопоставлении перечня сведений транспортных документов ст. 58 и сведений, требуемых к заполнению в транзитной декларации, ст.77 оказывается, что они практически идентичны. Использование электронных технологий позволяет выполнять однократный ввод информации и ее последующее использование для формирования ряда таможенных документов и их таможенного контроля. Единые требования к составу информации позволяют сформировать:

- предварительную информацию о товаре и транспортном средстве (за 2 ч до прибытия на таможенную территорию);
- уведомление о прибытии на таможенную территорию;
- транзитную декларацию.

В качестве позитивного момента необходимо отметить, что новое таможенное законодательство не требует определения таможенной стоимости и подтверждения страны происхождения при заявлении на границе процедуры

таможенного транзита. Однако если обнаружено, что товары запрещены к ввозу, положения о непредоставлении документов о стране происхождения не применяются [1].

Вместе с тем вопрос о составе пакета документов, предоставляемых на границе, нельзя назвать полностью урегулированным. Прежде всего, речь идет о требованиях по предоставлению документов, отражающих соблюдение запретов и ограничений. Статья 7 Таможенного кодекса ЕАЭС «Соблюдение запретов и ограничений» содержит самые общие положения со ссылками на огромный массив законодательных актов, включающий:

- Договор о Союзе;
- решения Комиссии ЕАЭС;
- законодательства стран – членов ЕАЭС.

Статья не разделяет запреты и ограничения на подгруппы. В круг указанных документов могут входить и фактически входят:

- запреты и ограничения экономического характера;
- меры тарифного и нетарифного регулирования;
- меры защиты прав потребителей, здоровья, жизни и безопасности населения; санитарные, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры, а также меры радиационного контроля и др.

Имеется опасность, что таможенные органы продолжают практику требования в пограничных пунктах огромного количества документов. Это тем более вероятно, что предоставление пакета документов требуется и при заявлении процедуры таможенного транзита, за исключением процедуры таможенного транзита в отношении международных почтовых отправлений.

Нечеткость законодательства в данном вопросе может свести на нет все предлагаемые улучшения логистики перевозок и технологий таможенного контроля, в том числе электронных. О реализации принципа «одного окна» в этих условиях говорить сложно. Кроме того, для соблюдения данного принципа необходим широкомасштабный электронный обмен данными между государственными контрольными органами. Работа по согласованию состава информации и подписанию протоколов информационного обмена велась таможенными органами достаточно интенсивно. Однако уровень оснащения государственных контрольных органов

далеко не одинаков. Сегодня наличие указанной проблемы связано и с недостатком финансирования.

Перемещение транспортных средств международной перевозки

Появились отдельные нововведения и в порядке перемещения и использования транспортных средств международной перевозки. Так, одним из вопросов, постоянно вызывающих споры таможенных органов и организаций, работающих в сфере международных перевозок, был порядок перемещения запасных частей и оборудования для ремонта и эксплуатации транспортных средств, а также припасов. Законодатели ввели более подробную регламентацию порядка их перемещения через таможенную границу. Запасные части и оборудование разделены на две категории [1]:

- замененные в процессе эксплуатации и ремонта транспортного средства, которые декларируются вместе с перемещаемым транспортным средством без помещения их под таможенную процедуру;
- части и оборудование, не вывезенные с таможенной территории союза, которые подлежат помещению под таможенную процедуру, т. е. декларированию в качестве перемещаемого товара в обычном порядке.

Однако положения проекта также не дают ответа на целый ряд вопросов, связанных с перемещением указанных товаров. Например, это случаи, когда запасные части и оборудование не заменены, но ввозятся или вывозятся в целях их дальнейшего использования для ремонта за пределами или в пределах таможенной территории.

В отношении перемещаемых припасов введена возможность определения количественных норм по их перемещению без помещения их под таможенные процедуры. Прерогативой определения норм наделена Комиссия ЕАЭС. Как и прежде, припасы подлежат декларированию одновременно с транспортным средством международной перевозки в местах прибытия на таможенную территорию и убытия с нее. В новой редакции таможенного законодательства припасы должны декларироваться с использованием декларации на товар, в качестве которой могут применяться стандартные транспортные документы. Казалось бы, все ясно и проблем быть не должно. Однако Комиссии ЕАЭС надле-

жит определить набор сведений, необходимых для декларирования припасов. Таким образом, вопрос о том, достаточно ли будет сведений, содержащихся в транспортных документах, для декларирования припасов, остается открытым. До последнего времени желание таможенных органов увеличить объем предоставляемых о припасах сведений отрицательно сказывалось на скорости обработки транспортных средств в местах их стоянки, погрузки и разгрузки.

В новом таможенном законодательстве нет упоминания о порядке перемещения судового снаряжения: шлюпок, спасательных средств. Согласно Конвенции по облегчению международного морского судоходства, товары такой категории не относятся ни к припасам, ни к запасным частям [6].

Принципиальным новшеством стало допущение в отдельных случаях использования иностранных транспортных средств для внутренних перевозок на таможенной территории, т. е. перевозок, которые начинаются и завершаются на территории стран – членов союза. Такая возможность предусмотрена для ввезенных на территорию союза железнодорожных контейнеров в течение 90 дней с момента пересечения таможенной границы. Применение указанной меры может существенно повысить эффективность использования подвижного железнодорожного состава на основе оптимизации оборота контейнерного парка. Это положение распространяется и на автотранспортные средства в соответствии с международными соглашениями.

Обсуждаемая с момента вступления в ВТО возможность использования иностранных водных судов при перевозках по внутренним водным путям не нашла отражения в новой редакции таможенного законодательства, что защищает отечественный рынок предоставления услуг по указанным перевозкам и обеспечивает безусловный приоритет отечественным судовым компаниям.

Таким образом, можно сделать заключение, что новое таможенное законодательство в какой-то степени решает ряд проблем, которые были выявлены в предыдущие годы при проведении таможенных операций в отношении транспортных средств международной перевозки. Основные ожидания могут быть связаны с использованием информационных технологий, которые при-

ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



званы ускорить процесс обработки предоставляемой информации, повысить объективность решений, принимаемых в процессе таможенного контроля, и усилить поддержку отечественных компаний в части предоставления услуг по мультимодальным перевозкам. Чтобы получить ожидаемый результат в сфере создания условий для повышения эффективности работы транспортных компаний, подход к реализации новых технологий должен носить комплексный характер. В законодательстве частично реализована задача унификации информации «по горизонтали»: сообщение о пересечении границы, транзит и декларирование. Однако даже на законотворческом уровне очевидно, что не все положения отвечают принципам комплексной информатизации процесса таможенного контроля. Один из основных моментов – избыточность требуемой информации и сохранение субъективизма в принятии решений. Представляется, что следует оценить, например, вероятный ущерб от сверхнормативного перемещения припасов и сравнить его с затратами на информатизацию таможенных органов и с убытками транспортных компаний от простоя транспортных средств, а также с замедлением налоговых поступлений в бюджет вследствие сокращения скорости оборота транспортных средств, особенно при мультимодальных перевозках. ■

Литература

1. Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Проект). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.05.2015).
 2. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 14.08.2015).
 3. Соглашение от 21.05.2010 г. «О предоставлении и об обмене предварительной информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 07.08.2015).
 4. Конвенция «О договоре международной перевозки грузов по дорогам (КДПГ)». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 16.08.2015).
- Приказ ФТС России от 21.02.2013 г. № 324 «Об утверждении методик расчета определения значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителя Федеральной таможенной службы по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности». URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения 02.01.2015).
5. Конвенция по облегчению международного морского судоходства (Лондон, 9 апреля 1965 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 26.04.2015).