



С.Н. Гармонников

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОПЫТА ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РОССИИ И БЕЛАРУСИ
ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА В РАМКАХ ЕврАзЭС

В статье анализируется ситуация отсутствия полной унификации применяющихся в Российской Федерации и Республике Беларусь мер таможенно-тарифного, нетарифного, таможенного и налогового регулирования. По мнению автора, это не является критическим условием, исключающим принятие решения об отмене таможенного контроля и таможенного оформления на внутренних границах указанных государств – участников таможенного союза.

Ключевые слова: *Союзное государство России и Беларуси; Евразийское экономическое сообщество; таможенный союз; внешняя граница; пункты принятия уведомлений; перенос таможенного контроля; совместные таможенные технологии.*

Мировой финансовый кризис остро обозначил необходимость более четкой координации предпринимаемых правительствами России и Республики Беларусь мер по минимизации его последствий и совершенствованию условий ведения взаимной торговли.

В целях решения этой задачи правительствами государств – участников Союзного государства России и Беларуси в первые месяцы 2009 г. был подписан ряд важных документов, в том числе:

- План совместных действий по минимизации последствий финансового кризиса, улучшению параметров платежного баланса, совершенствованию условий ведения предпринимательской деятельности и взаимной торговли [1];
- План мероприятий по упрощению перемещения товаров и транспортных средств на территории Союзного государства [2].



Основными положениями данных российско-белорусских договоренностей являются согласованные сторонами мероприятия по снятию административных барьеров во взаимной торговле путем реализации комплекса мер по переносу контрольных функций, осуществляемых на белорусско-российской границе, включая таможенный контроль, на внешнюю границу Союзного государства.

Актуальность рассмотрения и решения вопроса, сформулированного в обоих планах как «перенос таможенного контроля с белорусско-российской границы на внешнюю границу Союзного государства», обусловлена тем, что в настоящее время на российско-белорусской границе должностные лица российских таможенных органов выполняют 16 функций, которые могут быть разделены на четыре основные группы:

1) функции по осуществлению таможенного контроля и таможенного оформления товаров и транспортных средств, следующих из третьих стран через белорусский участок внешней границы в Россию, из России в третьи страны, а также транзитом через территорию России (российский импорт, экспорт и транзит);

2) функции по осуществлению таможенного контроля и таможенного оформления товаров и транспортных средств, перемещающихся в рамках взаимной российско-белорусской торговли как с территории Республики Беларусь в Россию, так и из России в Республику Беларусь;

3) функции по осуществлению таможенного контроля и таможенного оформления товаров и транспортных средств, следующих из Калининградской области на остальную часть территории РФ транзитом через территорию Республики Беларусь и в обратном направлении;

4) функции по осуществлению иных видов государственного контроля, возложенные на таможенные органы РФ на российско-белорусской границе, а именно: оформление удостоверений ввоза транспортных средств как отдельное действие по осуществлению транспортного контроля и контроль за наличием полисов обязательного государственного страхования гражданской ответственности у владельцев автотранспортных средств, зарегистрированных в других странах и временно ввозимых на территорию России сроком до шести месяцев.

Указанные контрольные мероприятия в отношении перемещающихся через российско-белорусскую границу товаров и транспортных средств должностные лица российских таможенных органов проводят непосредственно в расположенных на внутренней границе государств – участников Союзного государства пунктах принятия уведомлений, правовой режим функционирования которых имеет следующие особенности:

– пункты принятия уведомлений, образованные на российско-белорусской границе в 1998 г., в соответствии с действующим в настоящее время таможенным законодательством и законодательством о Государственной границе РФ представляют собой функционирующие на российско-белорусском участке границы контрольные пункты, организация работы которых возложена на ФТС России [3];

– в отличие от правовых основ функционирования расположенных на Государственной границе РФ пограничных пунктов пропуска, в которых должностными лицами российских таможенных органов осуществляется весь комплекс мер по таможенному контролю и таможенному оформлению товаров и транспортных средств, в контрольных пунктах (пунктах принятия уведомлений) на российско-белорусской границе должностные лица отделов таможенного оформления и таможенного



контроля приграничных российских таможен выполняют ограниченный перечень функций – в основном те функции, которые на них возложены специальными нормативными актами и письмами ФТС (ГТК) России;

– в отношении товаров и транспортных средств, следующих из Калининградской области на остальную часть территории РФ транзитом через территорию Республики Беларусь, таможенное оформление на российско-белорусской границе осуществляется во исполнение в основном положений приказов Таможенного комитета Союзного государства.

Необходимо констатировать, что возобновившийся с 1999 г. процесс осуществления российскими таможенными органами вышеперечисленных контрольных функций непосредственно на российско-белорусской границе был обусловлен действием объективных факторов.

Так, в основную задачу таможенных органов РФ входят обеспечение экономической безопасности страны и защита российских товаропроизводителей, добросовестных импортеров и экспортеров, прав и законных интересов граждан.

Решается эта задача путем применения предписанных Таможенным кодексом РФ мер таможенно-тарифного регулирования, а также контроля запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанной с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Начиная с 1996 г. процесс формирования единой таможенной территории государств – участников таможенного союза и Союзного государства неоднократно сдерживался возникающими расхождениями в подходах государств-участников к выбору форм и методов обеспечения национальных экономических интересов, в том числе в вопросах применения мер таможенно-тарифного, нетарифного и налогового регулирования, в связи с чем формирование единой таможенной территории не было завершено.

Для достижения Россией и Республикой Беларусь требуемого уровня унификации национальных законодательств с целью полной отмены таможенного контроля и таможенного оформления на их внутренней границе необходимо принять отдельные компенсационные меры, направленные на защиту национальных экономических интересов по спектру наиболее чувствительных для двух государств проблемных вопросов.

В связи с финансово-банковским кризисом в России в августе 1998 г. Республика Беларусь постаралась обеспечить себе экономическую безопасность в условиях не-унификации законодательств и механизмов регулирования национальных экономик государств – участников таможенного союза.

С 5 сентября 1998 г. во исполнение требований Декрета Президента Республики Беларусь от 04.11.1998 № 15 «О неотложных мерах по защите потребительского рынка» [4] на белорусско-российской границе были созданы пункты контроля, на которых круглосуточно сотрудники органов внутренних дел и таможенных органов Республики Беларусь проводили проверку документов и досмотр товаров и личного имущества, вывозимых в Россию и ввозимых из России всеми категориями юридических и физических лиц. Должностные лица белорусских таможенных органов на белорусско-российской границе осуществляли процедуры таможенного контроля и таможенного оформления перемещаемых в рамках взаимной торговли товаров и транспортных средств, чтобы не допустить массового вывоза из Республики



Беларусь в Россию дотируемых государством продовольственных и промышленных товаров народного потребления.

После отмены 30 января 2001 г. ранее введенных ограничений на вывоз товаров с территории Республики Беларусь полномасштабный таможенный контроль на российско-белорусской границе белорусской стороной вновь был прекращен.

Следует отметить, что таможенной службой Республики Беларусь накоплен опыт осуществления такой формы государственного контроля за перемещающимися в рамках взаимной торговли товарами и транспортными средствами, как статистическое декларирование, заключающееся в возложении на белорусские юридические лица и индивидуальных предпринимателей при реализации ими возмездных внешнеторговых договоров с российскими партнерами обязанности представлять в таможенные органы статистическую декларацию по каждой поставке в Россию и из России товаров стоимостью более 200 евро (в настоящее время – более 1 тыс. евро).

Таким образом, Республика Беларусь, отменив таможенный контроль и таможенное оформление на белорусско-российской границе, возложила на национальные таможенные органы функцию по принятию, регистрации и контролю за своевременностью подачи и достоверностью сведений, подлежащих указанию в статистических декларациях на товары и транспортные средства, перемещаемые по возмездным сделкам в рамках белорусско-российской торговли [5]. Принятие статистических деклараций осуществляется в центрах статистического декларирования, созданных в каждой из 12 белорусских таможен.

Одновременно на всей территории Республики Беларусь была активизирована деятельность правоохранительных подразделений белорусских таможенных органов, включая таможенную инспекцию, по недопущению незаконного перемещения, хранения, реализации и потребления ввезенных из России или вывозимых в Россию товаров, в отношении которых установлены запреты и ограничения или необходима уплата таможенных платежей, а также по проверке достоверности сведений, заявленных в статистических декларациях, соблюдения сроков и порядка их подачи и регистрации.

Аналогичным образом усилили оперативную работу в приграничных с Россией областях подразделения МВД, КГБ Республики Беларусь, Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля по Витебской, Гомельской и Могилевской областям.

Государственный контроль в Республике Беларусь за транспортными средствами, используемыми для международных перевозок грузов и/или пассажиров и зарегистрированными в иностранных государствах, в условиях непроведения таможенного контроля на белорусско-российской границе был передан подразделениям белорусской транспортной инспекции, расположенным на этой границе [6].

Одновременно был утвержден порядок взаимодействия белорусских таможенных органов и транспортной инспекции Минтранса Беларуси, в соответствии с которым изъятые на границах Беларуси обеими службами документы (таможенной службой – на белорусском участке внешней границы, транспортной инспекцией – на белорусско-российской границе) – листки автотранспортного контроля и удостоверения ввоза транспортного средства – подлежат передаче пограничными белорусскими таможенными непосредственно в Минскую центральную таможню, а подразделениями транспортной инспекции – в Витебскую, Могилевскую и Гомельскую таможни в бумажном виде с приложением электронных реестров.



Центральным звеном этой совместной транспортно-таможенной технологии контроля за законностью перемещения по территории Республики Беларусь автотранспортных средств с иностранной регистрацией является Минская центральная таможня, где ведется база данных всех временно ввезенных и находящихся в республике порожних автотранспортных средств, зарегистрированных за пределами Союзного государства.

Правоприменительная практика белорусских таможенных органов в отношении автотранспортных средств, перемещающих товары из Калининградской области на остальную часть территории РФ транзитом через территорию Республики Беларусь, с 1 декабря 2007 г. состоит в осуществлении ряда таможенных операций в рамках совместной российско-белорусской технологии [7], заключающихся в проведении на белорусско-литовском участке границы таможенного учета при въезде на территорию Беларуси помещенных в Калининградской областной таможне под специальный таможенный режим груженых калининградскими товарами автотранспортных средств с последующим их снятием с такого учета по получении от Смоленской, Брянской и Себежской таможен информации о завершении специального таможенного режима в расположенных на российско-белорусской границе пунктах принятия уведомлений.

Таким образом, практический опыт Республики Беларусь говорит о том, что отмена таможенного контроля и таможенного оформления на внутренних границах государств – участников таможенного союза означает не автоматическую отмену всех функций государственного контроля, которые ранее выполняли размещенные в пограничных пунктах пропуска должностные лица таможенных органов, а видоизменение (трансформацию) каждой из ранее применявшихся на границе таможенных функций в иные формы государственного контроля с сопоставимыми по величине суммарными затратами на их осуществление, возложенные :

- на национальные таможенные органы, расположенные внутри национальной таможенной территории или на внешнем участке границы;
- на продолжающие присутствовать на внутренних границах государств-участников иные контролирующие органы, в том числе правоохранительные, с созданием совместных с национальными таможенными органами информационных технологий;
- на таможенные органы другого государства – участника таможенного союза путем создания совместных интеграционных таможенных технологий, обеспечивающих защиту экономических интересов каждого государства – участника таможенного союза совместными усилиями таможенных служб всех государств-участников.

Россия использует собственный механизм обеспечения экономической безопасности на российско-белорусской границе для минимизации ущерба от неунификации таможенных тарифов, перечней и порядка применения запретов и ограничений, таможенных льгот, ставок таможенных платежей в неторговом обороте и т. д. Размещающиеся с января 1999 г. в пунктах принятия уведомлений должностные лица российских таможенных органов выполняют отдельные операции таможенного оформления и таможенного контроля в отношении определенных категорий товаров и транспортных средств, в случае если уровень неунификации таможенного, внешне-торгового или налогового законодательств государств – участников таможенного союза и Союзного государства причиняет существенный вред экономике и бюджету государства.



Соответственно 13 из 16 выполняемых на российско-белорусской границе должностными лицами российских таможенных органов контрольных функций представляют собой меры государственного реагирования:

- на отсутствие совместных таможенных технологий, надлежащим образом обеспечивающих защиту экономических интересов России при перевозках отдельных наименований товаров в рамках установленных процедур перевозки;
- на возросший импорт в Россию товаров третьих стран, выпускавшихся в Республике Беларусь в свободное обращение по пониженным ставкам таможенных платежей или с применением льгот по их уплате;
- на отсутствие процедуры распределения сумм таможенных пошлин между бюджетами государств – участников таможенного союза.

Следовательно, в отношении спектра решаемых задач и объемов участия российских таможенных органов в выполнении контрольных функций непосредственно на российско-белорусской границе в период формирования российско-белорусского таможенного союза могут быть сделаны следующие выводы:

- количество и трудозатратность выполняемых российскими таможенными органами на российско-белорусской границе таможенных и иных возложенных на них контрольных процедур пропорциональны уровню неунификации таможенного, таможенно-тарифного, нетарифного и налогового законодательств России и Республики Беларусь;
- при активизации интеграционного сотрудничества Республики Беларусь и России в условиях сохранения различий в отдельных областях таможенного, таможенно-тарифного, нетарифного и налогового законодательств двух стран каждая отменяемая на белорусско-российской границе функция таможенного оформления или таможенного контроля была замещена иным видом государственного контроля или созданной системой взаимодействия нескольких государственных органов Республики Беларусь.

Вместе с тем анализ накопленного Россией и Республикой Беларусь с 1995 по 2009 г. опыта взаимоотношений при построении единой таможенной территории позволяет сформулировать и более общий вывод, которому можно дать название «правило сохранения количества таможенной работы».

Данное правило применимо к процессу отмены таможенного контроля и таможенного оформления на внутренних границах государств – участников таможенного союза в условиях недостижения полной унификации законодательств государств-участников. Звучит оно так: «в целях поддержания должного уровня экономической безопасности каждого из государств – участников таможенного союза в отдельности и таможенного союза в целом в процессе формирования единой таможенной территории в условиях недостижения полной унификации законодательств государств-участников каждая отменяемая на внутренних границах указанных государств функция таможенного оформления или таможенного контроля товаров и транспортных средств должна замещаться иным видом или системой национального контроля или совместным контролем государственных органов государств-участников, включая таможенные органы».

Вышеизложенное правило необходимо учитывать при формировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, что позволит не только сохранить достигнутый до отмены мер таможенного регулирования на внутренних границах государств – участников обновленного таможенного



союза в рамках ЕврАзЭС уровень их внешнеэкономической безопасности, но и избежать негативного опыта российско-белорусского таможенного строительства последнего десятилетия.

Указанный негативный опыт состоит в том, что с 1998 по 2001 г. Республика Беларусь и с 1999 по 2009 г. Россия, считая себя действующими участниками Соглашения о таможенном союзе от 06.01.1995 [8], тем не менее при возникновении в процессе двустороннего экономического сотрудничества проблемных вопросов полагали возможным осуществлять защиту национальных экономических интересов путем несогласованного с другим государством – участником таможенного союза задействия должностных лиц таможенных органов непосредственно на совместной границе.

До 2001 г. применяемый обоими государствами подход был обусловлен отсутствием в рамках взаимной торговли собственного опыта обеспечения экономической безопасности нетаможенными мерами. При этом государства по-разному оценивали риски, унификации таможенно-тарифных и смежных с ним законодательств двух стран.

В 2001 г. Республика Беларусь приняла принципиальное решение о неприменении мер таможенного регулирования на российско-белорусской границе, доказав последующим опытом, что активное использование иных механизмов государственного контроля способно эффективно заменить типовые таможенные процедуры на совместной границе даже в условиях обострения разногласий экономического характера между государствами – участниками таможенного союза.

В результате белорусская сторона продемонстрировала практическую возможность защиты национальных экономических интересов в рамках таможенного союза не путем размещения на совместной границе таможенных служащих, а создания иных национальных механизмов контроля либо объединения усилий государств – участников таможенного союза в решении общих задач.

Стало ясно, что попытки решения собственных проблем таможенными методами на внутренних границах, предпринятые вразрез с интересами союзных государств, пропорционально снижают экономическую безопасность таможенного союза в целом.

Поэтому на этапе завершения формирования единой таможенной территории одна из основных задач государств – участников таможенного союза состоит в обеспечении практического применения национальных и/или интеграционных контрольных технологий, которыми должны быть заменены типовые национальные таможенные процедуры, до этого осуществляемые на внутренних границах государств – участников таможенного союза.

Соблюдение государствами – участниками таможенного союза «правила сохранения количества таможенной работы» при формировании таможенного союза позволит им осуществлять защиту национальных интересов в рамках таможенного союза без проведения на внутренних границах процедур таможенного контроля и таможенного оформления и тем самым обеспечить защищенность таможенного союза в целом от настоящих и будущих внутренних и внешних угроз его целостности.

Следует отметить, что практическая значимость соблюдения «правила сохранения количества таможенной работы» при формировании таможенного союза снижается при большем единообразии применяемых государствами – участниками



таможенного союза мер таможенно-тарифного, нетарифного, таможенного и налогового регулирования. Поэтому утвержденные 27 ноября 2009 г. Межгосударственным советом ЕврАзЭС в г. Минске решения о принятии Единого таможенного тарифа таможенного союза [9], единых правил нетарифного регулирования [10] и Таможенного кодекса таможенного союза [11] существенно сократили сферу применения этого правила, сузив ее до Перечня товаров и ставок, в отношении которых в течение переходного периода одним из государств – участников таможенного союза применяются ставки ввозных таможенных пошлин, отличные от ставок Единого таможенного тарифа [12], и действующих в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации неунифицированных правил таможенного оформления товаров и транспортных средств в неторговом обороте.

Использованные источники

1. План совместных действий по минимизации последствий финансового кризиса, улучшению параметров платежного баланса, совершенствованию условий ведения предпринимательской деятельности и взаимной торговли от 30.01.2009, одобренный постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 03.02.2009 «О мерах по предотвращению влияния мирового финансово-экономического кризиса на экономики Республики Беларусь и Российской Федерации» (официально не публиковался).
2. План мероприятий по упрощению перемещения товаров и транспортных средств на территории Союзного государства от 27.02.2009, утвержденный постановлением Советов Министров Союзного государства от 27.02.2009 № 3 «О Платежном плане мероприятий по упрощению перемещения товаров и транспортных средств на территории Союзного государства» [Электронный ресурс]. Доступ через СПС «КонсультантПлюсБеларусь».
3. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2008, п. 4 ст. 28) [Электронный ресурс]. Доступ через СПС «КонсультантПлюс».
4. Декрет Президента Республики Беларусь от 04.09.1998 № 15 «О неотложных мерах по защите потребительского рынка» // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 26. Ст. 662.
5. Указы Президента Республики Беларусь от 04.01.2000 № 7 «О совершенствовании порядка проведения и контроля внешнеторговых операций» (в ред. от 15.11.2007; действовал с 01.02.2000 по 01.10.2008); от 27.03.2008 № 178 «О совершенствовании порядка проведения и контроля внешнеторговых операций» (в ред. от 19.02.2009) [Электронный ресурс]. Доступ через СПС «КонсультантПлюсБеларусь».
6. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.11.2005 № 1346 «О перемещении транспортных средств, используемых для международных перевозок, через белорусско-российскую границу» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 191.5/16856.
7. Приказ Таможенного комитета Союзного государства от 19.03.2007 № 2 «О реализации постановления коллегии Таможенного комитета Союзного государства» [Электронный ресурс]. Доступ через СПС «КонсультантПлюс».
8. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь «О таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь» от 06.01.1995 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 45. Ст. 5057.



9. Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 18 «О едином таможенно-тарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Комиссии таможенного союза. Режим доступа: <http://www.tsouz.ru>.
10. Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 19 «О едином нетарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Комиссии таможенного союза. Режим доступа: <http://www.tsouz.ru>.
11. Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе таможенного союза» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Комиссии таможенного союза. Режим доступа: <http://www.tsouz.ru>.
12. Перечень товаров и ставок, в отношении которых в течение переходного периода одним из государств – участников таможенного союза применяются ставки ввозных таможенных пошлин, отличные от ставок Единого таможенного тарифа таможенного союза, утвержденный решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 18 «О едином таможенно-тарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Комиссии таможенного союза. Режим доступа: <http://www.tsouz.ru>.