



Вопросы пересечения границ^{*}

^{*} Мнения, выраженные в данном документе, являются мнением авторов и не обязательно отражают мнение и политику Азиатского Банка Развития (АБР) или его Совета Директоров или правительств, которые он представляет. АБР не делает каких-либо утверждений и не предоставляет никакие гарантии относительно источника, подлинности, аккуратности, полноты или достоверности какого-либо из утверждений; а также по предоставленной информации, данным, интерпретации, совета, мнения или взглядов.

**Тезисы к докладу «Вопросы пересечения границ» на семинаре
Комитета по Таможенному Сотрудничеству по Содействию Торговле
и Модернизации Таможни (4-8 августа 2003г., Иссык-Куль,
Кыргызская Республика)**

1. *Существующая практика*

В настоящее время таможенное оформление товаров и транспортных средств, ввозимых на таможенную территорию Кыргызской Республики и вывозимых из нее осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом Кыргызской Республики и "Типовым порядком таможенного оформления и таможенного контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Кыргызской Республики", утвержденным Приказом Министерства финансов Кыргызской Республики №12/п от 13.01.2000 (далее - Порядок).

Согласно статьи 125 Таможенного кодекса Кыргызской Республики таможенное оформление производится в срок, не превышающий 3 дней с момента подачи грузовой таможенной декларации (ГТД). При этом согласно статьи 196 Таможенного кодекса Кыргызской Республики ГТД предоставляется в сроки, не превышающие 15 дней с даты представления товаров таможенному органу.

Вышеназванным Порядком определен перечень и последовательность действий должностных лиц таможенных органов при производстве таможенного оформления и осуществлении таможенного контроля.

Порядок предусматривает производство таможенного оформления и таможенного контроля в следующие 3 этапа:

- прием ГТД, проверка правильности ее заполнения и соответствие заявленных в ней сведений представленным документам, проверка достоверности и полноты представленных документов;
- проверка и контроль за правильностью исчисления причитающихся к уплате таможенных платежей и налогов на основе представленных документов;
- досмотр и выпуск товаров.

До января 2000 года действовал Порядок, предусматривающий 5-этапное прохождение таможенного оформления и таможенного контроля, что существенно увеличивало время таможенного оформления.

Приказом Государственной таможенной инспекции при Министерстве финансов Кыргызской Республики №15-11/778 от

05.12.2000 введен в действие экспериментальный порядок таможенного оформления, в соответствии с которым таможенное оформление товаров и транспортных средств, помещаемых под таможенный режим "Выпуск в свободное обращение", ввозимых добросовестными субъектами внешнеэкономической деятельности (ВЭД) - участниками эксперимента производится в один этап и одним сотрудником таможенного органа непосредственно в пункте пересечения таможенной границы, что существенно сокращает время производства таможенного оформления и осуществления таможенного контроля.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 632 от 19.09.2002 "Об упрощении процедур контроля ввозимой продукции по показателям безопасности" введен в действие принцип "единого окна", в соответствии с которым, процедуры контроля ввозимых товаров по нормам безопасности уполномоченными и аккредитованными органами (Кыргызстандарт, Департамент госсанэпиднадзора, Департамент ветеринарного надзора, и т.д.) будут проводиться только в одном государственном органе. Это обстоятельство исключает дублирование контрольных функций различных государственных органов и упрощает процедуру получения разрешительных документов, необходимых для производства таможенного оформления.

В соответствии с таможенным законодательством Кыргызской Республики по обращению субъектов ВЭД, специализирующихся на ввозе товаров народного потребления учрежден склад временного хранения (СВХ) в непосредственной близости от крупнейшей в республике торговой площади. Это позволило снизить издержки субъектов ВЭД, связанные с транспортировкой и хранением товаров на СВХ. Следует отметить, что служебные помещения СВХ предусматривают проведение контроля всеми уполномоченными государственными органами.

Также, в целях снижения временных и материальных издержек субъектов ВЭД, связанных с производством таможенного оформления и таможенного контроля, существует практика организации стационарных таможенных постов непосредственно в местах расположения свободных складов, производственных помещений крупных субъектов ВЭД по их обращениям.

Для упорядочения ввоза автотранспортных средств и исключения уклонения от таможенного оформления ввезенных автотранспортных средств созданы специализированные автомобильные терминалы по

Северному и Южному регионам, а также в Таласской области Кыргызской Республики. При этом для ускорения процедуры таможенного оформления автотерминалы работают в круглосуточном режиме.

2. Направления, которые можно сопоставить с международной практикой

В настоящее время таможенная служба Кыргызской Республики интегрируется с таможенными службами стран-участниц Евразийского экономического сообщества и таможенными службами государств-участников СНГ.

Ведется работа по гармонизации национального законодательства, в том числе в области таможенного оформления и таможенного контроля с положениями Киотской конвенции, национальными законодательствами стран ЕврАзЭС и СНГ. Для достижения этой цели специально созданы Интеграционные Комитеты ЕврАзЭС и СНГ. Регулярно проводятся заседания Совета Руководителей таможенных служб.

При осуществлении таможенного дела в Кыргызской Республики применяется Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), построенная на основе Гармонизированной системы (ГС) стран Европейского союза (на уровне первых 6 знаков кода) и на основе ТН ВЭД СНГ (на уровне первых 8 знаков).

Принципы применения таможенных режимов и процедур таможенного оформления и таможенного контроля в Кыргызской Республики в целом соответствуют принципам стран СНГ и Европейского союза за исключением некоторых особенностей национальных законодательств.

3. Ситуация по пересмотру таможенного кодекса Кыргызской Республики

Действующий Таможенный кодекс Кыргызской Республики был принят 1997 году, за основу которой были приняты Основы таможенных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств. Правоприменительная практика действующего кодекса выявила ряд его недостатков, которые на данном этапе развития внешнеэкономической деятельности государства становятся серьезным препятствием его развития.

Одним из серьезных недостатков действующего таможенного законодательства является наличие значительного количества отсылочных

норм, что влечет за собой разработку ведомственных нормативных актов, подвергающихся частым изменениям. Это ведет к недостаточно ясному пониманию таможенных процедур, рождает неверие торгового сообщества к возможности стабильной работы.

Все это порождало наличие сложной и многоступенчатой системы прохождения таможенного оформления и таможенного контроля, постоянного дублирования контрольных функций таможенных постов, таможен и центрального аппарата, что создает определенные неудобства для субъектов внешнеэкономической деятельности.

В действующем Таможенном кодексе полностью отсутствовала системы оценки риска и управления рисками, которая является наиболее прогрессивной формой таможенного контроля, способствует увеличению торгового оборота и позволяет прогнозировать возможные правонарушения таможенного законодательства.

В отсутствие специальной нормы, определяющей систему управления рисками проверки всех грузов проводятся сплошным методом, что неэффективно и не исключает ошибки должностных лиц.

Другим недостатком таможенного законодательства является отсутствие компьютерных технологий для осуществления таможенного контроля, низкий уровень компьютеризации и автоматизации для прохождения таможенных процедур.

С целью приведения в соответствие с требованиями времени, максимального приближения положений таможенного законодательства КР требованиям международных стандартов по таможенному делу был подготовлен проект нового Таможенного кодекса, в котором разработчики попытались учесть все недостатки действующего и наиболее прогрессивный опыт таможенных служб других стран.

Преимуществами проекта нового Таможенного кодекса являются такие положения, как достаточная самостоятельность и значительное расширение прав участников ВЭД, максимальное приближение кодекса

проблемам представителей бизнеса, ясность взаимоотношений должностных лиц с субъектами ВЭД.

Новая редакция Таможенного кодекса представляет собой Закон «прямого» действия, т. е. статьи Таможенного кодекса содержат все необходимые нормы по таможенным процедурам и другим таможенным формальностям, нормы изложены конкретно, четко, с минимумом отсылочных норм.

Проект нового Таможенного кодекса *не включает* в себя такие разделы как «Контрабанда и иные преступления в сфере таможенного дела», «Дознание и оперативно-розыскная деятельность таможенных органов», «Нарушение таможенных правил и ответственность за эти нарушения», «Производство по делам о нарушениях таможенных правил и их рассмотрение». *Эти вопросы будут регулироваться* Кодексом Кыргызской Республики «Об административной ответственности», уголовно-процессуальным законодательством, что позволит избежать противоречий административного, уголовного и таможенного законодательства.

В проекте Таможенного кодекса впервые введены положения, касающиеся специальных упрощенных процедур таможенного оформления, которые предусматривают подачу единой таможенной декларации на товары за определенный период, в течение которого такие товары неоднократно перемещались через таможенную границу одним и тем же лицом, выпуск товаров при представлении сведений, необходимых для идентификации товаров, проведение таможенного оформления на объектах лиц, перемещающих товары.

Также при разработке проекта Таможенного кодекса, были предусмотрены вопросы обеспечения совместимости его положений с изменениями и дополнениями, вносимыми в налоговое законодательство, в частности вопросов налогообложения при применении таможенных режимов. Приведены в соответствие с налоговым законодательством

вопросы уплаты налогов при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу, порядок исчисления таможенных платежей и налогов, взыскание и возврат уплаченных таможенных платежей и налогов.

Данный проект Таможенного кодекса включает в себя принципиально новые методы проведения таможенного контроля (*проведение таможенного контроля с использованием методов аудита*). Проведение таможенного контроля с использованием методов аудита применяется с целью проверки достоверности сведений о товарах, перемещаемых через таможенную границу, в отношении которых применяются упрощенные процедуры таможенного оформления.

В проект Таможенного кодекса введена глава *«Перемещение товаров в международных почтовых отправлениях»*, где подробно изложены нормы таможенного оформления, взимание таможенных платежей в отношении товаров, перемещаемых в международных почтовых отправлениях, а также взаимодействие таможенных органов и почтовых организаций Кыргызской Республики.

В действующем Таможенном кодексе не были урегулированы вопросы, касающиеся перемещения товаров в международных почтовых отправлениях, в связи с чем, возникали ряд вопросов, на которые четкого ответа законодательством Кыргызской Республики не было предусмотрено.

Впервые в *Таможенный кодекс* вводятся нормы, регулирующие вопросы информационных систем и информационных технологий. Применение современных информационных технологий позволит создать новые возможности для пополнения доходной части бюджета, ускорения прохождения процедур таможенного оформления, улучшения достоверности таможенной статистики, повышения эффективности борьбы с контрабандой и с нарушениями таможенных правил. Автоматизация и компьютеризация в сфере таможенного дела позволят повысить

оперативность исполнения решений, мониторинга информации и ее доступность, эффективно использовать единую информационную систему.

Наряду с изложенным необходимо отметить наличие отдельных недоработок, которые особенно требуют уточнения в связи с принятием Таможенных кодексов Казахстана и России.

Правоприменительная практика в таможенных органах показывает, что таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности должна быть приближена к требованиям бизнеса.

В проекте кодекса понятия значительно отличаются от понятий, приведенных в Таможенном кодексе Российской Федерации, что не будет способствовать интеграции в рамках ЕврАзЭС и затруднит принятие международных соглашений по таможенному делу. Соответственно, различия в понятиях приведет к различной трактовке и всего Таможенного кодекса, не будет способствовать единообразному пониманию таможенных процедур.

Необходимо четко определить, какие правовые нормы должны быть определены в самом Таможенном кодексе, а какие должны регламентироваться в ведомственных нормативных актах. В проекте определено много отсылочных норм, которые должны определяться либо Правительством, либо Министерством финансов.

Таможенный режим «специальный таможенный режим» должен регламентировать только те режимы, которые предусмотрены иными законами, как например, «О СЭЗ», «О свободных таможенных зонах» и проч. Однако в статьи 193, 194 проекта противоречивы и не дают однозначного толкования по вопросам предоставления или непредоставления освобождения от уплаты таможенных платежей и налогов, может ли правительство устанавливать специальные таможенные режимы и т.п.

Необходимо полностью пересмотреть главу 26 проекта по следующим основаниям. Во-первых, необходимо дать четкую

формулировку, что относится к транспортным средствам. Если данное понятие относится к международным автомобильным перевозчикам – необходимо применять положения международных соглашений о регулировании деятельности иностранных автомобильных перевозчиков. В случае, если под транспортным средством понимается железнодорожное транспортное средство или воздушное судно – необходимо применять положения соответствующих международных конвенций.

В то же время применение положений данной главы в отношении иностранных или отечественных лиц, следующих на автотранспортных средствах невозможно на практике вследствие очень сложной процедуры таможенного регулирования.

Необходимо полностью пересмотреть главу 27 проекта по следующим основаниям. В проекте нет четкого определения, что понимается под товарами для личного пользования. С другой стороны в проекте имеется значительное количество недоработок, как например, п.2 статьи 212, которой предусмотрена уплата таможенных платежей в отношении личных вещей физических лиц.

В то же время в данной главе делегированы много прав правительству в отношении установления порядка перемещения товаров физическими лицами Правительству и Министерству финансов. Имеющийся на сегодняшний день опыт применения правил перемещения товаров физическими лицами, утвержденный правительством регулярно претерпевает различные изменения, что не способствует стабильной политике в отношении перемещения товаров физическими лицами. Опыт других стран (России, Казахстана) говорит о том, что необходимо переходить к цивилизованным формам международной торговли и значительно сокращать долю неорганизованной челночной торговли.

В существующей нормативно-правовой практике Кыргызской Республики по оценке таможенной стоимости ввозимых товаров

отсутствует норма закона о применении сложившейся ценовой информации.

Вместе с тем, на сегодняшний день в Таможенном кодексе Республики Казахстан, а также в проекте нового Таможенного кодекса Российской Федерации заложены новые процедуры использования имеющейся ценовой информации в целях контроля таможенной стоимости.

Особо следует отметить, что таможенные органы наделены более широкими полномочиями при таможенной оценке и контроле ввозимых товаров, заключающаяся в использовании ценовой информации.

Ценовая информация, имеющаяся в таможенных органах, формируется уполномоченным органом по вопросам таможенного дела с использованием сведений статистических данных грузовых таможенных деклараций, оформленных на основании достоверной, количественно определяемой и документально подтвержденной информации.

Отсутствие этих процедур в таможенном законодательстве Кыргызской Республики приводят к фактам недостоверного декларирования и соответственно значительного недобора по уплате таможенных платежей и налогов.

Следует отметить, что Постановлением Правительства Кыргызской Республики за № 40 от 31 января 2003 года проект Таможенного кодекса направлен на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. В июне т. г. на заседании законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики рассмотрение проекта Таможенного кодекса Кыргызской Республики перенесено на сентябрь 2003 года.

4. Предложения по развитию

Для дальнейшего упрощения таможенных процедур предлагается проведение следующих мероприятий:

- создание единой автоматизированной информационной системы (ЕАИС) таможенной службы Кыргызской Республики, с учетом

- возможностей последующей унификации с программным обеспечением ЕАИС государств – участников КТС;
- разработка унифицированной формы декларирования товаров и транспортных средств, перемещаемых между государствами – участниками КТС (по основным сведениям, указываемым при декларировании);
 - разработка проектов Соглашений в рамках КТС по унификации Правил определения страны происхождения товаров, а также систем кодирования товаров во взаимной торговле;
 - разработка проектов Соглашений в рамках КТС по гармонизации Правил таможенной оценки товаров;
 - организация регулярного обмена информацией о перемещении товаров между государствами-участниками КТС с целью ведения «зеркальной статистики» и пресечения таможенных правонарушений;
 - обмен информацией о действующих нормативно-правовых базах государств-участников КТС, регламентирующих вопросы таможенного оформления и таможенного контроля с целью выработки принципов их дальнейшей гармонизации и унификации;
 - выработка планов совместного оснащения сопредельных таможенных постов специализированными техническими средствами таможенного контроля (ТСТК), с учетом возможностей одновременного использования обеими сторонами с целью исключения дублирования и сокращения финансовых и временных затрат.

Члены рабочей группы:

_____ С.Жамангараев

_____ Б. Бирназаров