Материал по упрощению транзитных перемещений и по Соглашению между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о транзитном перемещении товаров автомобильным транспортом, через территорию Республики Казахстан.

На сегодняшний день Кыргызская Республика является участницей многих соглашений, касающихся вопросов упрощения транзитных перемещений товаров.

Однако существующие двусторонние и многосторонние соглашения по транзиту не содержат реального механизма их практического применения из-за отсутствия гарантий применения санкций в отношении недобросовестных участников ВЭД в случаях ложного транзита на территории транзитного государства. В таком виде они носят характер политических заявлений и стратегических намерений и неприменимы для реального содействия облегчению торговли в регионе.

Так, например, в рамках Организации экономического сотрудничества (ЭКО) подписаны Соглашение о транзитной торговле Организации Экономического Сотрудничества (ЭКО) от 15 марта 1995 года (ратифицировано Законом Кыргызской Республики от 15 января 2000 года № 17) и Рамочное Соглашение ЭКО по транзитным перевозкам от 9 мая 1998 года (утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 августа 2001 года № 459). Однако страны даже не приступили к решению вопроса выбора гарантирующей организации в каждой из стран и практическая реализация этих соглашений не имеет перспектив в обозримом будущем.

Статьей 10 Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года определено, что транзит через территории каждой Договаривающей Стороны осуществляется на основе принципа свободы транзита по путям, наиболее подходящим для международных перевозок, для транзитных перевозок на территории или с территорий других Договаривающихся Сторон без какого-либо различия или дискриминации, основанной на флаге судов, месте происхождения, отправления, захода, выхода или назначения или на каких-либо обстоятельствах, относящихся к собственности на товар, суда или другие транспортные средства.

Аналогичная норма заложена в Соглашении о единых условиях транзита через территории государств-участников Таможенного Союза от 22 января 1998 года, активным членом которого является Кыргызская Республика.

На первой встрече КТС (Урумчи, КНР, август 2002 г.) была достигнута договоренность по вопросам Общего Плана Действий (ОПД). который определил 7 направлений деятельности. Среди выдвинутых инициатив по содействию торговле КТС считает особо важной развитие транзитной системы, поскольку большинство стран-участниц КТС не имеют прямого выхода к морю, а экономики этих стран не имеют значительных масштабов. Без эффективных транзитных систем, содействующих торговле внутри региона и способствующих движению товаров, как в пределах, так и за пределы Региона, некоторые из стран-участниц рискуют и далее оставаться в изоляции и не иметь возможности пользоваться преимуществами все большей глобализации мировой экономики.

Второе Совещание КТС, проведенное 9-10 октября 2003 года в Ташкенте, Узбекистане, проанализировало результаты деятельности Рабочей Группы по Транзиту во время заседания на Иссык-Куле, в Кыргызской Республике,

проходившего 3-8 августа 2003 года и одобрило необходимость разработки упрощенной региональной системы транзита как ключевого компонента в Общем Плане Действий.

В ходе совещания было признано, что разработка региональной системы транзита может быть начата на основе отдельных двухсторонних соглашений, которые будут служить основой и могли бы быть использованы для создания регионального соглашения по транзиту в перспективе. Страны соответственно высказались за поддержку разработки таких двухсторонних соглашений по транзиту и полностью поддержали предложения по расширению этих двухсторонних соглашений на другие страны.

Для ускорения решений вопросов транзита Департаментом таможенной службы Кыргызской Республики на 20 заседании СРТС 4 июля 2003 года на Иссык-Куле было инициировано подписание двусторонних протоколов намерений между таможенным службами Таджикистана и Казахстана о решении данных вопросов на первом этапе на двусторонней основе

На семинаре, проведенном на Иссык-Куле (4-8 августа 2003 г.), Секретариатом подготовлен исчерпывающий рабочий документ «Стратегия и план действий по развитию системы транзита», и предложен двух-аспектный подход к решению данного вопроса:

1. совершенствование уже существующих транзитных систем: Системы Международных дорожных перевозок (ТИР), как основной транзитной системы, действующей в регионе.
2. разработка и принятие в рамках КТС соглашения о региональной транзитной системе.

Две системы транзита дополнили бы друг друга, создавая благоприятные условия для развития торговли внутри региона и межрегиональной торговли.

Являясь задачей развития на длительную перспективу, развитие регионального транзита зависит от наличия согласованности в действиях стран-членов КТС в плане создания правовой и физической инфраструктуры, которые обеспечивают такие возможности для создания региональной транзитной системы. Поэтому, региональные усилия, направленные на поиск альтернативной транзитной системы, должны быть основаны на усилиях стран по отдельности по реформированию и модернизации таможенной службы.

Кыргызской таможенной службой был инициирован вопрос о необходимости разработки регионального соглашения, предусматривающего:

1. простоту транзитного внутрирегионального перемещения товаров;
2. наличия финансовой гарантии государству транзита, в котором было допущено несанкционированное таможенными властями оставление товара;
3. соответствие финансовой гарантии реальной стоимости партии товара и исчисляемых на ее основе таможенных платежей и налогов;
4. доступность региональной системы транзита для широкого круга пользователей;
5. взаимное признание документа финансовой гарантии и таможенного документа, по которому осуществляется транзитная перевозка.

Принимая во внимание то, что Кыргызская Сторона является инициатором вопроса по транзиту, в феврале 2004 г. в г. Бишкек было проведено Региональное совещание по разработке упрощенных систем транзита. Цель заседания заключалась в обсуждении того, каким образом может быть разработана такая

система с фокусом на ключевые элементы, необходимые для такой региональной системы, также на повестке дня совещания стояли такие вопросы, как:

1. система гарантии поставки;
2. процедуры для транзита;
3. институциональные рамки.

Данная встреча внесла вклад в обсуждение вопросов, направленных на создание упрощенной системы транзита в регионе, в частности, подготовку проекта двустороннего соглашения по транзиту между Кыргызстаном и Казахстаном.

26 марта 2004 года в городе Бишкек подписано Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о транзитном перемещении автомобильным транспортом товаров через территорию Республики Казахстан, которое вступило в силу 11 мая 2005 года.

В основе данного Соглашения заложен механизм применения финансовой гарантии для обеспечения транзитных перевозок, т. е. перемещение товаров автомобильным транспортом через территорию Республики Казахстан транзитом осуществляется на основании товаросопроводительных документов, документа об обеспечении уплаты таможенных платежей и налогов в Кыргызской Республике и документа контроля доставки товаров.

Перемещение товаров в соответствии с указанным Соглашением под таможенным контролем автомобильным транспортом через территорию Республики Казахстан осуществляется без применения мер обеспечения доставки товаров и транспортных средств, предусмотренных таможенным законодательством Республики Казахстан.

Разработке соглашения по транзиту в рамках Кыргызстана и Казахстана способствовал и тот факт, что между этими государствами в декабре 2003 года был заключен ряд важнейших договоров, в том числе Договор о союзнических отношениях, который имея важнейший политический характер, становится основополагающим для значительного толчка в торгово-экономических отношениях двух стран.

Благодаря конструктивной позиции таможенной службы Казахстана, нацеленной на подготовку рациональной и реально осуществимой схемы контроля за транзитными перемещениями товаров, проект соглашения был разработан и одобрен таможенными службами сторон. При этом было оговорено, что для таможенной службы транзитного государства – Казахстана – не имеет принципиального значения внутренний национальный механизм возмещения ущерба, порядок предоставления гарантий финансовыми организациями, меры административного воздействия на недобросовестных участников внешнеэкономической деятельности, механизм учета и контроля использованных гарантий и другие внутринациональные детали регулирования при условии соблюдения основного принципа – фактического возмещения ущерба, вызванного несанкционированным попаданием товара в национальную экономику страны транзита. Кроме этого на первом этапе было важно закрепить законодательно саму схему признания гарантий одного государства в другом государстве для последующего развития ее в региональную цепь гарантий через посредничество таможенных органов.

Статьей 3 Соглашения зафиксирована необходимость предоставления следующих основных документов, необходимых для перемещения товаров под таможенным контролем в соответствии с предлагаемой упрощенной транзитной системой: (1) документ контроля доставки и (2) документ, подтверждающий обеспечение уплаты таможенных платежей.

Документ об обеспечении уплаты таможенных платежей и налогов в Кыргызской Республике (Гарантийное обязательство) выдается перевозчику таможенным органом Кыргызской Республики.

Гарантийное обязательство представляет собой документ, подтверждающий внесение на депозит кыргызской таможни суммы, равной причитающимся таможенным платежам (залога или гарантия банка) за счет которых покрывается ущерб в стране транзита в случае недоставки товара до таможни назначения.

Документ контроля доставки товаров заполняется должностными лицами таможенных органов Республики Казахстан в порядке, предусмотренном таможенным законодательством Республики Казахстан, и признается Сторонами в качестве документа, подтверждающего доставку товаров до таможенного органа назначения.

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрен следующий порядок выдачи и применения Гарантийного обязательства.

Таможенный орган Кыргызской Республики принимает банковские гарантии, выданные для обеспечения выполнения обязательств субъекта ВЭД перед таможенными органами, при условии, что по данной банковской гарантии таможенным органом может быть обеспечена уплата таможенных платежей и налогов в случае недоставления товара на территории Республики Казахстан.

После этого таможенный орган в течении трех дней со дня регистрации всех документов выдает 2 экземпляра Гарантийного обязательства.

Участник ВЭД передает один экземпляр ГО должностным лицам таможенного органа Республики Казахстан на пункте въезда на таможенную территорию Республики Казахстан для прохождения таможенных процедур и получения Документа контроля доставки (ДКД).

Срок действия ГО - не менее 3-х месяцев и устанавливается таможенным органом исходя из:

- срока действия банковской гарантии;
- возможностей транспортного средства и протяженности маршрута перевозки.

В случае исполнения обязательств субъектом ВЭД перед таможенным органом, срок действия Гарантийного обязательства считается завершенным и банковская гарантия возвращается в банк.

В ходе разработки Соглашения было предложено несколько подходов к проекту соглашения, при этом в первых вариантах была рассмотрена возможность внесения на депозитные счета таможенных органов причитающихся сумм гарантий с последующим возмещением этих сумм таможенной службе государства транзита в случае недоставления товара до места назначения или невывоза его за пределы государства транзита. Однако этот вариант не был приемлем из-за того, что таможенная служба, являясь органом государственной исполнительной власти, не наделена функциями гарантирующей организации.

Рекомендации о необходимости применения общих гарантий вместо индивидуальных гарантий на каждую перевозку и не нашли отражение в проекте Соглашения. При этом разработчики исходили из того, что применение общих гарантий потребует повышенных сумм для обеспечения всех перевозок за определенный период времени (год, полугодие), что может сделать малодоступным схему перевозок по данному Соглашению для представителей мелкого бизнеса, и особенно, мелкого фермерства, которые осуществляют перевозки (1) партиями небольшой стоимости, (2) их перевозки носят сезонный характер и (3) не могут отвлечь значительного количество финансовых средств.

Разработчики постарались учесть все пожелания таможенных служб сторон, международных экспертов, результаты исследований в рамках различных международных проектов по вопросам транзита.

Были учтены рекомендации, выработанные проектом ТРАСЕКА, касающиеся вопроса, что на первоначальном этапе система гарантий не может быть применена для системы регионального транзита для товаров, облагаемых высокими пошлинами. Перемещение товаров, облагаемых высокими пошлинами и налогами, по гарантийным обязательствам вызывает опасения таможенных администраций о возможной фальсификации документации и создания коррумпированных схем, создаваемых заинтересованными недобросовестными импортерами для избежания уплаты причитающихся таможенных платежей.

Кроме этого полностью исключить применение таможенного сопровождения из национальных законодательств невозможно, поскольку имеется определенный перечень товаров, которые подлежат обязательному сопровождению (ядовитые вещества, опасные отходы, радиоактивные вещества, оружие и т.п.).

Такие случаи оговорены в Соглашении статьей 6 отдельно для применения в отношении таких товаров положений законодательства Республики Казахстан.

Статьей 7 Соглашения предусмотрен информационный обмен о товарах и транспортных средствах, перемещаемых под таможенным контролем, которым предусматривается возможность адаптации принципов Новой Компьютеризированной Системы Транзита к региональной системе транзита. Однако решение этой задачи не конкретизировано в данном Соглашении, формат обмена данных на первом этапе доложен быть согласован таможенными службами сторон.

Статьей 8 Соглашения юридически закреплена достаточность предоставления финансового обеспечения только в том объеме, который реально необходим для возмещения ущерба в стране транзита в случае недоставления товара, в зависимости от конкретной партии товара и ее стоимости. Это значительное преимущество перед ТИР-системой, в которой сумма обеспечения по каждой книжке фиксирована и не зависит от стоимости партии перевозимого товара, и это преимущество делает доступным перевозки для мелких сельхозпроизводителей.

На Иссык-Кульском семинаре КТС была отмечена необходимость повышения ответственности субъектов предпринимательства при перемещении товаров, соблюдения различных предписаний таможенных органов и других органов исполнительной власти. Для обеспечения жизнеспособности любой системы обеспечения транзитных перевозок также большое значение имеет ответственный подход субъектов ВЭД к соблюдению положений Соглашения.

Необходимо учитывать, что недобросовестными участниками ВЭД любая упрощенная система может рассматриваться как возможность недостоверного декларирования (декларирования вместо товаров с низким уровнем налогообложения товаров с высоким уровнем обложения налогами и пошлинами), провоза запрещенных товаров и наркотических средств и т.д. Чувство безнаказанности может поставить под сомнение всю идею создания региональной цепи гарантий, инициируемой таможенными органами. Для пресечения возможных попыток использования предложенной схемы для создания незаконных каналов провоза товаров статьей 9 Соглашения предусмотрено проведение расследований по фактам недоставления товаров, в том числе совместными рабочими группами заинтересованных сторон.

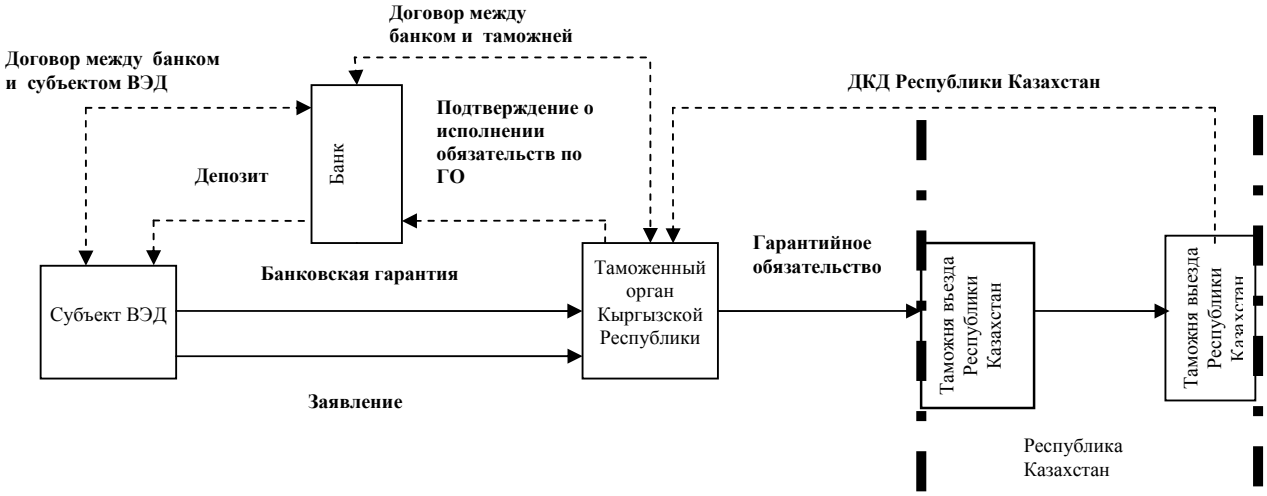
Основными недостатками указанного Соглашения являются:

1. Соглашения имеет половинчатый характер, что выражается в его «односторонней» направленности (т.е. использование документа

обеспечения уплаты таможенных платежей и налогов, выдаваемой только в адрес таможенной службы Казахстана).

2. Разработанный национальный Порядок выдачи и применения гарантийного обязательства таможенными органами Кыргызской Республики представляет собой довольно громоздкий механизм.

Схема выдачи банковской гарантии и гарантийного обязательства



Несмотря на то, что разработанное Соглашение имеет половинчатый характер, что выражается в его «односторонней» направленности апробирование такой схемы стало возможным для подготовки двустороннего соглашения с Республикой Таджикистан.

Проект Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Таджикистан о транзитном перемещении товаров автомобильным транспортом разработан по аналогии с вышеуказанным Соглашением с Казахстаном.

Отличиями Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Таджикистан о транзитном перемещении товаров автомобильным транспортом от Соглашения с Казахстаном являются то, что:

1. действие Соглашения распространяется на транзитные перевозки товаров автомобильным транспортом через территории Кыргызской Республики и Республики Таджикистан, т.е. Соглашение будет действовать равноценно на территориях обеих Сторон, что положительно повлияет на развитие торговли в приграничных районах (например, анклав Ворух);
2. в Соглашении определено, что в случае недоставки транзитных товаров в соответствии с настоящим Соглашением, сумма, подлежащая к уплате по гарантийному обязательству Стороне транзита, будет выплачена в денежном выражении в свободно

конвертируемой валюте таможенным органом, выдавшим гарантийное обязательство.

Необходимо отметить, что государствами-членами Евразийского Экономического Сообщества (Беларусь, Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан), в рамках таможенных служб ЕврАзЭС, проводится работа по подготовке Соглашения об обеспечении уплаты таможенных платежей путем внесения на депозитный счет таможенного органа причитающихся таможенных платежей или путем использования гарантий банков при перемещении товаров под таможенным контролем между таможенными органами ЕврАзЭС. Работа над этим Соглашением ведется, начиная с начала 2002 года, однако на сегодняшний день сторонами еще не выработан окончательный текст соглашения, удовлетворяющий требованиям всех заинтересованных государственных органов сторон.

Механизм соглашения основан на предоставлении таможенными органами сторон реальных финансовых гарантий, которые могли бы покрыть возможные убытки государства-транзита в случае несанкционированного оставления транзитного товара. Однако для практической реализации данного Соглашения необходимо разработка дополнительных соглашений по информационному обмену, порядке и срокам перечисления денежных средств.