

The views expressed in this paper are the views of the author and do not necessarily reflect the views or policies of the Asian Development Bank (ADB) or its Board of Directors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this paper and accepts no responsibility for any consequences of their use. Terminology used may not necessarily be consistent with ADB official terms.

## **ДОКУМЕНТ ПО ВОПРОСАМ: ПЕРЕСМОТР ТАМОЖЕННЫХ КОДЕКСОВ МОЖЕТ СЛУЖИТЬ ОСНОВОЙ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ТАМОЖЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ АЗИИ**

**Комитет таможенного сотрудничества по модернизации и реформе таможи, Азиатский банк развития, 21-24 апреля 2004 года, Пекин, Китай**

Стефен Крескофф<sup>1</sup>

Жизненно важной предпосылкой для современного таможенного управления является таможенный кодекс, включающий в себя международные «лучшие методы» и соответствующие международные соглашения. При отсутствии надлежащих юридических полномочий таможенные органы не могут реализовать международные «лучшие методы», обозначенные в Пересмотренной Киотской конвенции Всемирной таможенной организации,<sup>2</sup> а также не могут надлежащим образом ввести в действие международные договоры и соглашения, оговаривающие таможенные процедуры, такие как Номенклатура гармонизированной системы и Соглашение Всемирной торговой организации по таможенной оценке. Также важно и то, что плохо составленное таможенное законодательство создает значительные нетарифные барьеры для торговли и приводит к существенным потерям в налоговых поступлениях.<sup>3</sup>

### **Проблемы и цели в регионе**

**Содействие торговле и транспорту.** Современный таможенный кодекс должен помогать правительству и обществу в достижении критически важных целей. Содействие торговле и транспорту является одной из данных первостепенных целей. В

---

<sup>1</sup> Доктор юридических наук, Профессор LL.M. Adjunct, Университет Джона Хопкинса и Американский университет. Партнер Creskoff & Doram LLP, 1620 I Street, NW, Washington, DC 20006, USA. Взгляды, отраженные в данном документе являются исключительно взглядами автора настоящей работы.

<sup>2</sup> Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур, администрируемая Всемирной таможенной организацией. По состоянию на 30 июня 2003 года Конвенцию подписали 14 стран, что является недостаточным количеством для ввода данной Конвенции в действие. Ожидается ратификации со стороны Европейского союза и Соединенных Штатов Америки.

<sup>3</sup> К сожалению пока не разработан признанный на международном уровне типовой таможенный кодекс, который включал бы имеющиеся «лучшие методы» и применимые международные конвенции и соглашения. Всемирная таможенная организация (ВТамО) проспонсировала разработку международных стандартов и лучших методов таможенного управления, самое последнее – Пересмотренной Киотской конвенции, но никогда не разрабатывала типовой таможенный кодекс. Генеральное соглашение по таможенным тарифам и торговле и Всемирная таможенная организация разработали различные кодексы и соглашения по содействию торговле, но до сегодняшнего дня ни разу не предпринимали попытки провести переговоры по типовому таможенному кодексу. ООН через ЮНКТАД, ЭСКАТО и ЕЭК в течение десятилетий были задействованы в работе по содействию торговле, связанной с таможенной (например, ЮНКТАД разработал ASYCUDA – современную компьютерную систему для использования таможенными службами, а ЕЭК спонсирует Конвенцию ТИР), но они никогда не занимались составлением таможенного кодекса. ОЭСР провела исследование по вопросам коррупции и налогообложения в таможенных службах и разработала типовые налоговые и анти-коррупционные кодексы, но также никогда не разрабатывала типовой таможенный кодекс.

странах СНГ Центральной и Восточной Азии (СНГЦВА)<sup>4</sup>, транспортные расходы по крайней мере в три раза превышают их размеры в развитых странах.<sup>5</sup> Длинный список торговых и транспортных барьеров увеличивает затраты и делает торговые и транзитные договоренности непредсказуемыми: небольшие и фрагментированные транспортные рынки, отсутствие доступа к морским портам и океанскому транспорту, «неофициальные платежи», плохой доступ к достоверной информации по международной торговле и транспорту, недоразвитая логистика, и отсутствие благоприятной среды для развития многовидового транспорта, и плохие дороги и другие препятствия физической инфраструктуры.

**Региональная и глобальная интеграция.** Увеличение региональной и глобальной интеграции является другой важной целью. Европейский союз представляет собой недавний пример того, как гармонизация законов и процедур и устранение барьеров на национальных границах может в значительной степени повысить экономическое благосостояние всех стран-членов в регионе. ГАТТ и ВТО являются примером того, как реализация многосторонних торговых соглашений может принести экономическую пользу всем странам-членам. К сожалению, страны СНГЦВА все еще находятся на начальной стадии региональной экономической интеграции.<sup>6</sup> Более того, только две страны СНГЦВА – Кыргызская Республика и Монголия – на данный момент являются членами ВТО.

**Улучшение сбора поступлений.** Более эффективный и действенный сбор поступлений также является важным. Поступления от пограничных налогов, таких как таможенные пошлины и обложение НДС, являются основным источником взносов в национальные бюджеты стран СНГЦВА.<sup>7</sup> Отсутствие сильной нормативно-правовой базы для налогообложения, наделения налоговых инспекторов правом на проведение проверок после пересечения границы, номеров индивидуальных налогоплательщиков, компьютеризации налоговых сборов и строгих критериев для освобождения от налогов приводят к значительным потерям в налоговых поступлениях.

**Более эффективное правоохранение.** В эру международного терроризма, хорошоорганизованной наркоторговли, широкораспространенного пиратства, контрафакции и других нарушений прав на интеллектуальную собственность, и угроз здоровью от СПИДа и других вирусов, улучшение охраны правопорядка на границах также является важным. Однако, правоохранению могут быть созданы препятствия если национальные таможенные законы не позволяют свободно обмениваться информацией по угрозам и криминальной деятельности с другими странами, или не разрешают сотрудничать с другими правоохранительными органами на национальных границах.

**Консультативные отношения с «торговлей».** Увеличение общественного участия в таможенном управлении и прозрачности таможенной службы также представляется важным для развития демократических институтов, оптимального таможенного управления и эффективного баланса между правоохранительными

---

<sup>4</sup> В целях данного документа СНГЦВА включают Азербайджан, Туркменистан, Узбекистан, Казахстан, Кыргызскую Республику, Таджикистан и Монголию.

<sup>5</sup> См. Ева Молнар и Лаури Охала (Eva Molnar and Lauri Ojala), Вопросы содействия транспорту и торговле (СТТ) в 7 странах СНГ, Казахстане и Туркменистане, Всемирный банк (проект документа, 2003 год).

<sup>6</sup> В качестве примера Евразийское экономическое сообщество, в состав которого входят Российская Федерация, Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика и Таджикистан, находятся на ранней стадии своего развития.

<sup>7</sup> В Таджикистане пограничные налоги приносят более 40% средств в национальный бюджет.

обязанностями и обязанностями по содействию торговле. Среди стран СНГЦВА Казахстан находится на первом месте по консультированию с торговым и бизнес сообществом и населением в целом по вопросам разработки и реализации нового таможенного кодекса.

### **Некоторые текущие вопросы в отношении таможенных кодексов стран СНГЦВА**

Нижеприведенные комментарии основаны на недавней консалтинговой работе автора по разработке новых таможенных кодексов в Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане. Комментарии отражают взгляды автора и не обязательно являются отражением точки зрения любых международных или национальных организаций или правительства.

**Усилия по гармонизации сфокусированы на Российской Федерации за исключением других торговых партнеров.** В силу исторических, экономических и политических причин Таможня Российской Федерации взяла на себя инициативу содействия странам СНГЦВА в разработке новых таможенных кодексов, и новые таможенные кодексы в Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане тесно придерживаются таможенного кодекса, принятого в Российской Федерации в 2003 году. Увеличение интеграции таможенных законов и процедур стран СНГЦВА друг с другом и Российской Федерацией в общем является желательной с экономической точки зрения, и она поддерживается международными донорами, такими как ЮСАИД. Однако региональные усилия по гармонизации должны включать в себя международные «лучшие методы» и применимые стандарты ГАТТ/ВТО; в противном случае они могут привести к созданию значительных нетарифных барьеров торговле со странами, не входящими в состав стран СНГЦВА в регионе, и со странами вне региона.

Кроме того, для России важность представляют Китай и Индия, а быстро развивающиеся экономики Азии, Японии и Кореи являются основными экономическими силами. Страны СНГЦВА не должны сделать ошибку гармонизации таможенного законодательства с Россией ценой создания (или сохранения) торговых барьеров с Китаем, Индией или другими странами, не входящими в СНГЦВА в Азии. Китай в частности граничит с рядом стран СНГЦВА и обладает потенциалом стать основным рынком – возможно самым важным рынком – для экспорта товаров и услуг из стран СНГЦВА.

**Юридический вопрос касательно применения международных соглашений к таможенным кодексам.** Таможенные кодексы стран СНГЦВА типично гласят, что международные соглашения, ратифицированные страной, превалируют над несоответствующими положениями таможенного кодекса (см. например проект таможенного кодекса Таджикистана, статья 3(4)). Однако юриспруденция по данному вопросу не является четкой. Некоторые юристы СНГЦВА считают, что принципы Таможенного управления СНГ, принятые странами СНГ в середине 1990х, имеют превосходство над принятыми в последующем несоответствующими положениями в таможенных кодексах. Другие юристы считают, что введенные в последующем в действие таможенные кодексы превалируют над несоответствующими международными соглашениями. Этот вопрос необходимо прояснить. Если Таможенные принципы СНГ имеют превосходство над новыми введенными в действие

таможенными кодексами, то реализация соглашений ВТО и «лучших методов» Пересмотренной Киотской конвенции, и усилий по модернизации таможенной службы могут столкнуться с крупными препятствиями.

Юридический статус международных соглашений по отношению к таможенным кодексам также относится и к реализации конвенции ТИР. Если таможенные нормы, устанавливающие полную проверку на границе и таможенный конвой, вытесняют ускоренный транзит в рамках процедур по наличию таможенной пломбы и гарантий, установленных Конвенцией ТИР, то выгоды Конвенции ТИР для содействия торговле будут в значительной степени утеряны.

**Таможенные кодексы СНГЦВА слишком сложны.** Таможенные кодексы, составленные в тесной привязке к новому таможенному кодексу Российской Федерации, слишком сложны для таких стран, как Таджикистан и Кыргызская Республика, с ограниченными экономическими и административными ресурсами и торговлей небольшого объема. Многие административные детали, которые лучше было бы оставить в административных нормах и указах, включены в таможенные кодексы СНГЦВА. Очевидно, это частично вытекает из наследия правовой структуры Советского Союза, и частично обусловлено озабоченностью о том, что если детали не будут включены в таможенный кодекс, то торговцы могут быть подвержены произвольным действиям со стороны сотрудников таможни.

Основной принцип, установленный Пересмотренной Киотской конвенцией по таможенным процедурам и практике, заключается в том, что они должны быть «такими простыми, как только возможно». См. Пересмотренную Киотскую конвенцию, Генеральное приложение, Глава 1, Стандарт 1.2. Этот принцип также применим и к таможенным кодексам. Таможенные кодексы стран СНГЦВА типично содержат намного больше статей и более детальные положения, чем таможенные кодексы Европейского Союза, и описание таможенных процедур намного более детально. Сильно упрощенный кодекс в комбинации с административными нормами и указами, устанавливающими конкретные процедуры, является более предпочтительным подходом. Положения и указы должны публиковаться и быть размещены в Интернете для того, чтобы консультировать «торговлю», а также должна быть обеспечена защита от произвольных и пост-факто изменений в положениях и указах для обеспечения предсказуемости и справедливости.

**По двусторонним и многосторонним мерам по содействию торговле существует неадекватная или не существует вообще никакой нормативно-правовой базы.** Многие мероприятия по содействию торговле требуют двустороннего и/или многостороннего сотрудничества таможенных органов. В число этих мер входят: (1) гармонизация пограничных процедур; (2) публикация новейших правил пересечения границы и их толкования; (3) создание и функционирование совместных пограничных постов и транзитных коридоров; (4) электронный обмен таможенными данными и другой информацией; и (5) сотрудничество по правоохранным вопросам. Если не будут даны четко выраженные юридические полномочия на проведение совместных мер таможенного управления с другими странами, то Министерства юстиции и другие юридические органы стран СНГЦВА скорее всего будут придерживаться позиции, что их таможенные органы не могут участвовать в таких усилиях. В некоторых случаях Указов Президента, меморандумов о взаимопонимании (МОВ) и специального законодательства может быть достаточно для обеспечения нормативно-правовой базы для совместных усилий по содействию

торговле и охране правопорядка. Однако этих мер может быть политически сложно добиться и более легко изменить или аннулировать чем таможенный кодекс, поэтому предпочтительно, чтобы ведомства работали совместно с другими таможенными органами, включенными в национальные таможенные кодексы.

**Неполная реализация принципов ГАТТ и обязательных соглашений ВТО в отношении таможни является барьером для торговли.** Только две страны СНГЦВА – Монголия и Кыргызская Республика – на данный момент являются членами ВТО. Все другие страны СНГЦВА подавали заявку на членство в ВТО и находятся на различных стадиях процесса вступления в эту организацию. В общем, таможенные органы стран СНГЦВА пока еще не в достаточной мере реализовали основные принципы ГАТТ, такие как самая привилегированная страна (СПС) и национальный режим, а также и не полностью выполнили соглашения ВТО в отношении таможни, такие как Соглашение по таможенной оценке, Соглашение по связанным с торговлей аспектам прав на интеллектуальную собственность, Соглашение по процедурам лицензирования импорта, и Соглашение по проверке до отправки груза. Полная реализация принципов ГАТТ и обязательных соглашений ВТО в отношении таможни является предварительным условием для членства в ВТО. Полная реализация гармонизирует таможенные требования с 146 имеющимися членами ВТО и устраняет ненужные торговые барьеры.

**В таможенных кодексах СНГЦВА плохо реализуются ключевые принципы, признанные в пересмотренной Киотской конвенции.**

**Информационные технологии.** Пересмотренная Киотская конвенция, Генеральное приложение, Глава 7, Стандарт 7.2 гласит: «При внедрении компьютерных приложений, Таможенная служба должна использовать уместные принятые на международном уровне стандарты». В общем, таможенные законодательства стран СНГЦВА не ясно признают принятые на международном уровне стандарты. Например, проект таможенного кодекса Таджикистана, основанного на Кодексе Российской Федерации, устанавливает, что информационные технологии должны «быть в соответствии с международными стандартами *и существующими стандартами Республики Таджикистан.*» (выделенная часть добавлена). Это рождает возможность того, что местные стандарты будут превалировать над международными стандартами.)

Агентство ООН ЮНКТАД проспонсировало разработку Автоматизированной системы для таможенных данных (ASYCUDA), эта основанная на декларациях система сейчас используется в примерно 80 странах. Последняя версия ASYCUDA – основанная на web системе, которая позволяет Таможне и торговцам проводить большинство операций через Интернет – была недавно установлена в Молдове.<sup>8</sup> Однако из всех стран СНГЦВА только в Монголии была принята система ASYCUDA. Другие страны СНГЦВА, такие как Казахстан, используют патентованную систему, свойственную каждой отдельной стране. В некоторых странах СНГЦВА вообще нет автоматизированной системы.

**Проверка после пересечения границы и управление риском.** Пересмотренная Киотская конвенция предусматривает как управление риском, так и основанный на проверках контроль. См. Генеральное приложение, Глава 6, Стандарты 6.2-6.6.

---

<sup>8</sup> См. [www.asycuda.org/](http://www.asycuda.org/)

Некоторые полномочия по использованию управления риском и проверок после пересечения границы были включены в некоторые заново пересмотренные таможенные кодексы стран СНГЦВА (см, например, новый таможенный кодекс Казахстана и проект таможенного кодекса Таджикистана). Однако данные методологии являются важными для современного эффективного таможенного управления и по этой причине должны быть центральным компонентом составленного надлежащим образом таможенного кодекса. Управление риском позволяет таможенным органам фокусировать свое внимание на высокорисковых продуктах и высокорисковых импортерах, и поощрять импортеров, брокеров, экспедиторов и перевозчиков грузов с хорошей историей соблюдения закона, ускоренными процедурами таможенной очистки. Критерии риска должны быть конфиденциальными, подлежать изменениям по мере необходимости, и не должны включаться в таможенные кодексы.

Проверка после пересечения границы позволяет таможенным органам «выборочно проверять» декларации на предмет заполнения всех элементов, соответствующей оценки и классификации товара, и осуществлять надзор за сотрудниками таможни «первой линии». Более комплексные проверки, проводимые вместе с налоговыми инспекторами, позволяют таможенным службам осуществлять сверку инвентаризационных записей с записями об импорте и уплате пошлин и налогов. Это очень важный инструмент для борьбы с контрабандой, коррупцией и налоговым мошенничеством.

**Гарантии.** Эффективная и приемлемая по средствам таможенная гарантия является ключевым требованием для содействия торговле и современного таможенного управления. Если дана достаточная финансовая гарантия, то Таможня заверена в уплате пошлин и налогов без необходимости непрерывного контроля импортируемых товаров до оплаты. Более того, гарантии обеспечивают надлежащую работу брокеров, перевозчиков и других лиц, задействованных в таможенных операциях. Гарантии могут быть включены в документ о въезде, такой как таможенные документы о беспошлинном вывозе образцов АТА и ТИР, они могут применяться к одной сделке, или же они могут содержаться в общей срочной таможенной закладной, применяемой к нескольким сделкам до определенного размера в течение установленного периода времени.

Некоторые таможенные кодексы стран СНГЦВА предусматривают гарантии (см. например новый таможенный кодекс Казахстана и проект таможенного кодекса Таджикистана), но стандарты установленные в Генеральном приложении, Главе 5 Пересмотренной Киотской конвенции не четко прослеживаются в данных кодексах. Одинаково проблематично и то, что слишком строгие требования к поручительствам (см. например проект таможенного кодекса Таджикистана, статьи 390, 391) могут ограничить наличие и повысить стоимость гарантий. Таможенные органы плохо оборудованы для регулирования финансовых институтов: эти функции более надлежащим образом выполняются банком и органами, регулирующими сектор страхования.

**Консультативные отношения с «торговлей»** Один из основных принципов Пересмотренной Киотской конвенции гласит что «таможня должна наладить и поддерживать официальные консультативные отношения с торговлей в целях увеличения сотрудничества и содействия участию в создании самых эффективных

методов работы...» Генеральное приложение, Глава 1, Генеральный принцип 1.3. Непрерывное задействование деловых и торговых интересов, включая интересы малых предприятий и челноков, должно быть четко прописано в таможенных кодексах стран СНГЦВА. Население должно быть заблаговременно поставлено в известность о всех регулятивных инициативах для того, чтобы у него было время представить свои комментарии по их воздействию. Законы, положения и указы должны публиковаться, также, как должны публиковаться и все пограничные процедуры. Таможенные органы должны периодически встречаться с представителями торговли для обсуждения текущих предметов обеспокоенности и того, как можно улучшить процедуры.

**Для профессиональной современной таможенной службы существует неадекватная нормативно-правовая база.** Некоторые таможенные кодексы СНГЦВА содержат положения, оговаривающие таможенную службу в Таможенных органах, но некоторые таковых положений не содержат. По мнению автора предпочтительно включать процедуры по оказанию услуг в Таможенной службе в законы страны о государственной службе, а не в таможенный кодекс. Процедуры и оплата таможенной службы должны соответствовать тем же стандартам, что и стандарты, применимые к другим правительственным ведомствам.

Необходимо прикладывать все усилия, чтобы надлежащим образом вознаграждать сотрудников таможни за проделанную работу. Страны СНГЦВА, имеющие недостаточные ресурсы для этих целей в национальном бюджете, могут рассмотреть возможность реализации «сборов с пользователей», которые возместят Таможне расходы за различные оказываемые услуги. Однако любой накладываемый сбор с пользователя должен соответствовать требованиям ГАТТ, Статья VIII – сбор должен отражать фактическую стоимость оказываемой услуги, и если они накладываются на основе размера пошлины соответственно цене, должен быть установлен «потолок» для избежания сверхобложения крупных импортных и экспортных сделок. В дополнение к соответствующей оплате сотрудников таможни, работники таможенных служб должны соответствовать высоким стандартам служебной честности. Требования по служебной честности и штрафы за нарушения должны быть прописаны в таможенном кодексе или в соответствующем кодексе о государственной службе.

Обучение таможенного персонала международным стандартам является важным. Таможенные кодексы стран СНГЦВА должны разрешать обучение таможенных сотрудников всех уровней ответственности в региональных таможенных академиях. Это будет содействовать сотрудничеству между национальными таможенными органами и позволит более рентабельно использовать преподавателей и средства обучения.

### **Направления на будущее (Предложения по правовой реформе)**

На основе описанных выше вопросов и недавнего опыта автора в области пересмотра таможенных кодексов в нескольких странах СНГЦВА, по вопросу пересмотра таможенных кодексов и других применимых вопросов даются следующие рекомендации:

#### **1. На национальном уровне:**

Принять и полностью реализовать все меры ВТО в отношении таможи (Соглашение о таможенной оценке, новейшая версия Номенклатуры гармонизированной системы, Соглашение о проверке до отправки груза, Соглашение о правилах относительно происхождения товара, Соглашение о процедурах лицензирования импорта, Соглашение о связанных с торговлей аспектах прав на интеллектуальную собственность, Соответствующие ГАТТ сборы с пользователей) и основных принципов ГАТТ (СПС и национальный режим).

Принять и полностью реализовать в таможенных кодексах «лучшие методы» Пересмотренной Киотской конвенции (простота, общественное участие в таможенном управлении, управление риском/селективность, проверки, использование гарантий, полное использование ИКТ).

Принять законодательство, повышающее уровень профессионализма (обучение, оплата, стандарты честности) для работников таможи. Положения, оговаривающие оплату и обращение с сотрудниками таможи, должны быть включены в национальное законодательство о государственной службе.

Прояснить неточность о том, имеют ли международные соглашения, конфликтующие с положениями таможенных кодексов, превосходство над положениями кодекса.

## **2. На региональном уровне:**

Принять и реализовать региональные таможенные кодексы, заменяющие национальные кодексы (например, таможенные кодексы Евразийского экономического сообщества для Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана, России и Беларуси), где необходимо. Региональные таможенные кодексы должны включать положения, рекомендованные выше для национальных таможенных кодексов.

Обеспечить четкие юридические полномочия для совместных таможенных действий (например, совместные пограничные посты, транзитные коридоры, электронный обмен данными и информацией). Это необходимо сделать как в национальных, так и в региональных таможенных кодексах.

Санкционировать совместные центры обучения для таможенных работников всех уровней – региональные таможенные академии.

## **3. На многонациональном уровне:**

Санкционировать полное участие в ВТамО, ключевых конвенциях ВТамО, и обучении, спонсируемом ВТамО.

Санкционировать участие во всех связанных с таможенной вопросах ВТО и обучении, спонсируемом ВТО.

Санкционировать полное участие в и реализацию Конвенции ТИР.

