

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия проекта решения
Коллегии Евразийской экономической комиссии
«О применении таможенной процедуры таможенного транзита в отношении
товаров Евразийского экономического союза товарных позиций 2402, 2208
ТН ВЭД ЕАЭС, помещенных под таможенную процедуру экспорта»
от 24 мая 2021 г. № 339**

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Коллегии ЕЭК «О применении таможенной процедуры таможенного транзита в отношении товаров Евразийского экономического союза товарных позиций 2402, 2208 ТН ВЭД ЕАЭС, помещенных под таможенную процедуру экспорта» (далее – проект решения), направленный Департаментом таможенного законодательства и правоприменительной практики (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

Проект решения направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия впервые.

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 9 февраля по 11 марта 2021 года.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:
https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0104460/ria_09022021.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 154-161, 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

По результатам проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения рабочая группа пришла к следующим выводам.

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком определена не вполне точно.

Департаментом-разработчиком в качестве проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, указано, что в настоящее время имеют место случаи, когда отдельные налогооблагаемые товары (такие как табачная и алкогольная продукция) помещаются в государствах – членах Союза под таможенную процедуру экспорта, но фактически не вывозятся с таможенной территории Союза в связи с их подменой на другие товары в процессе перевозки до мест убытия.

Условия помещения товаров под таможенную процедуру экспорта не предполагают использование средств таможенной идентификации в отношении вывозимых с таможенной территории Союза товаров. Срок доставки экспортируемых товаров до места их вывоза с таможенной территории Союза не устанавливается. Использование информационных систем таможенных органов в целях контроля за перевозкой экспортных товаров до мест их убытия с таможенной территории Союза не осуществляется.

Отсутствие указанных мер не исключает возможность перегрузки экспортной продукции в пути следования, что создает предпосылки для нарушения таможенных правил при перемещении налогооблагаемых товаров.

В этой связи, по мнению департамента-разработчика, применение таможенной процедуры таможенного транзита позволит обеспечить учет и контроль за процессом перевозки указанных товаров до мест убытия с таможенной территории Союза.

Вместе с тем, учитывая наличие данной проблемы, полагаем, что ее решение должно осуществляться путем:

- совершенствования таможенного администрирования, включая использование механизмов подтверждения фактического вывоза товаров и инструментов проведения таможенного контроля;
- налаживания между таможенными органами государств – членов Союза информационного обмена сведениями об экспорте подакцизных товаров;
- применения в отношении подакцизных товаров навигационных пломб.

Кроме того, департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке не представлены количественные статистические данные, подтверждающие масштабный характер поставленной проблемы, включая объемы нелегального оборота алкогольной и табачной продукции в государствах – членах Союза вследствие использования схем «лжеэкспорта», а также его долю в общем объеме внутреннего производства и потребления соответствующих товаров на таможенной территории Союза.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена верно.

Департаментом-разработчиком отмечено, что целью принятия проекта решения является определение случаев, при которых таможенная процедура таможенного транзита будет применяться в отношении товаров Союза, помещенных под таможенную процедуру экспорта, в целях пресечения преступных схем, минимизации рисков нарушения таможенного законодательства и уменьшения экономического ущерба для государств – членов Союза.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности**, поскольку:

- предлагаемое регулирование приведет к избыточным финансовым расходам, а также временным и административным издержкам добросовестных субъектов предпринимательской деятельности, которые будут выражаться в необходимости:

представления дополнительного документа – транзитной декларации, что может также негативно отразиться на позициях государств – членов Союза в мировых рейтингах комфортности условий ведения бизнеса в части индикаторов международной торговли;

соблюдения условий помещения товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, включая сроки и устанавливаемый таможенными органами маршрут перевозки товаров, а также в помещении соответствующих товаров на временное хранение при завершении действия таможенной процедуры таможенного транзита, ввиду того, что данные случаи могут определяться законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании;

двойного декларирования товаров в случаях прямого экспорта подакцизных товаров в третьи страны без их перемещения через территории иных государств – членов Союза;

- представляется неверным подход, при котором регуляторное бремя, связанное с отсутствием надлежащего информационного взаимодействия между таможенными органами государств – членов Союза, предлагается возложить на участников внешнеэкономической деятельности;

- достижение заявляемых целей целесообразно путем совершенствования существующих механизмов таможенного администрирования и контроля (профилей риска в привязке к категориям товаров и проведением в их отношении таможенного контроля, Порядка подтверждения таможенными органами государств – членов Евразийского экономического союза фактического вывоза товаров с таможенной территории Союза (далее – Порядок подтверждения), утвержденного Решением Коллегии ЕЭК от 7 февраля 2018 г. № 25), а также посредством осуществления таможенными органами государств – членов Союза информационного обмена сведениями об экспорте подакцизных товаров и применения в их отношении навигационных пломб;

- распространение действия проекта решения на товарную позицию 2208 ТН ВЭД ЕАЭС (алкогольная продукция) нецелесообразно ввиду отсутствия в прилагаемых к проекту решения материалах статистической или иной информации, подтверждающей наличие данной проблемы в отношении алкогольной продукции;

- предлагаемый подход создает «прецедент», в связи с которым другие категории товаров Союза, вывозимых с таможенной территории Союза, могут быть отнесены к подлежащим помещению под таможенную процедуру таможенного транзита;

- принятие проекта решения приведет к ухудшению действующего режима регулирования экспорта несырьевых товаров с высокой добавленной стоимостью, что не согласуется с предусмотренными статьей 41 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года подходами к принятию в рамках Союза совместных мер по развитию экспорта;

- принятие проекта решения негативно скажется на условиях конкуренции в сфере производства и экспортных поставок алкогольной и табачной продукции, поскольку дополнительные регуляторные обременения с учетом эффекта масштаба наиболее существенно скажутся на субъектах малого и среднего бизнеса.

Также необходимо обратить внимание, что в информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком не приведены конкретные данные, включая количественные расчеты, подтверждающие фактическое наличие проблемной ситуации, для решения которой необходимо принятие проекта решения.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Член Коллегии (Министр)
по экономике и финансовой политике,
руководитель рабочей группы

Р.Б. Бекетаев

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О применении таможенной процедуры таможенного транзита в отношении товаров Евразийского экономического союза товарных позиций 2402, 2208 ТН ВЭД ЕАЭС, помещенных под таможенную процедуру экспорта»

1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте решения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Союза.

Проектом решения предлагается установить в отношении товаров, классифицируемых в рамках товарных позиций 2402 и 2208 ТН ВЭД ЕАЭС (алкогольная и табачная продукция), новую особенность их помещения под таможенную процедуру экспорта – одновременное помещение также под таможенную процедуру таможенного транзита **при перевозке (транспортировке) по таможенной территории Союза от внутреннего таможенного органа до таможенного органа в месте убытия.**

Вместе с тем полагаем, что совершенствование мероприятий по пресечению «лжеэкспорта» табачной и алкогольной продукции, в первую очередь, возможно посредством неукоснительного применения норм Порядка подтверждения и надлежащего осуществления таможенными органами таможенного контроля.

Следует отметить, что Порядок подтверждения разработан и принят в целях совершения таможенных операций, связанных с убытием товаров с таможенной территории Союза, во исполнение статьи 93 ТК ЕАЭС (вступил в силу с 1 февраля 2019 г.).

При этом в целях осуществления таможенного контроля главой 45 ТК ЕАЭС определены формы таможенного контроля, которые могут применяться таможенными органами в целях идентификации товаров, помещаемых под таможенные процедуры и вывозимых с таможенной территории государства – члена Союза.

Также в соответствии с абзацем вторым пункта 4 статьи 310 ТК ЕАЭС при выборе объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, используется система управления рисками в соответствии с законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании.

В этой связи полагаем, что в настоящее время ТК ЕАЭС таможенными органами государств – членов Союза предоставлены достаточные возможности для предотвращения «лжеэкспорта» табачной и алкогольной продукции, в том числе путем установления соответствующих профилей риска в привязке к категориям товаров и проведения таможенного контроля.

В свою очередь, установление дополнительных требований по помещению вывозимых товаров одновременно под таможенную процедуру экспорта и под таможенную процедуру таможенного транзита представляет собой дублирование регулирования, а также может повлечь необходимость одновременного использования таможенных средств идентификации (механических или навигационных пломб) и (или) установления маршрутов перевозки товаров, что приведет к необоснованным финансовым затратам и логистическим временным издержкам участников внешнеэкономической деятельности.

Кроме того, полагаем, что помещение экспортируемых товаров под таможенную процедуру таможенного транзита также не может служить гарантией фактического вывоза товаров с таможенной территории Союза.

В этой связи принятие проекта решения представляется необоснованным ввиду того, что:

- предлагаемое регулирование приведет к избыточным финансовым расходам, а также временным и административным издержкам добросовестных субъектов предпринимательской деятельности, которые будут выражаться в необходимости:

- представления дополнительного документа – транзитной декларации, что может также негативно отразиться на позициях государств – членов Союза в международных рейтингах комфортности условий ведения бизнеса;

- соблюдения условий помещения товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, включая сроки и устанавливаемый таможенными органами маршрут перевозки товаров, а также в помещении соответствующих товаров на временное хранение при завершении действия таможенной процедуры таможенного транзита, ввиду того, что данные случаи могут определяться законодательством государств – членов Союза о таможенном регулировании;

- двойного декларирования товаров в случаях прямого экспорта подакцизных товаров в третьи страны без их перемещения через территории иных государств – членов Союза;

- достижение заявляемых целей целесообразно путем совершенствования существующих механизмов контроля (профилей риска в привязке к категориям товаров и проведением в их отношении таможенного контроля, Порядка подтверждения, а также посредством осуществления таможенными органами государств – членов Союза информационного обмена сведениями об экспорте подакцизных товаров и применения в их отношении навигационных пломб;

- распространение действия проекта решения на товарную позицию 2208 ТН ВЭД ЕАЭС (алкогольная продукция) нецелесообразно ввиду отсутствия в прилагаемых к проекту решения материалах статистической или иной информации, подтверждающей наличие данной проблемы в отношении алкогольной продукции;

- предлагаемый подход создает «прецедент», в связи с которым другие категории товаров Союза, вывозимых с таможенной территории Союза, могут быть отнесены к подлежащим помещению под таможенную процедуру таможенного транзита;

- принятие проекта решения приведет к ухудшению действующего режима регулирования экспорта несырьевых товаров с высокой добавленной стоимостью, что не согласуется с предусмотренными статьей 41 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года подходами к принятию в рамках Союза совместных мер по развитию экспорта.

Исходим из того, что обозначенная в информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком проблема должна решаться не путем ужесточения режима наднационального регулирования экспортных правоотношений в рамках Союза, а посредством совершенствования государствами – членами Союза таможенного администрирования и внедрения новых механизмов отслеживания соответствующих категорий товаров (навигационных пломб) с одновременным исключением дублирующих мер таможенного контроля и минимизацией «человеческого фактора» при совершении таможенными органами таможенных операций по подтверждению фактического вывоза товара с таможенной территории Союза.

В ходе рассмотрения проекта решения на 106-м заседании рабочей группы 24 мая 2021 г. на его избыточный характер для условий ведения внешнеэкономической деятельности обращено внимание представителями бизнес-сообщества Республики Армения и Республики Казахстан, а также членами рабочей группы от Департамента антимонопольного регулирования, Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок и Департамента функционирования внутренних рынков.

2. Группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

Департаментом-разработчиком в качестве групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, указаны государства – члены Союза.

Вместе с тем при указании перечня групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, полагаем некорректным указание государств – членов Союза ввиду того, что достижение заявляемых департаментом-разработчиком целей регулирования позволит обеспечить предотвращение «лжеэкспорта» табачной и алкогольной продукции и, как следствие, позволит обеспечить дополнительные налоговые поступления в бюджеты государств – членов Союза.

В этой связи считаем, что в качестве лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, в соответствующем разделе информационно-аналитической справки следует указать граждан, а также налоговые и таможенные органы государств – членов Союза.

3. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием.

В качестве адресатов регулирования департаментом-разработчиком указаны:

- субъекты предпринимательской деятельности и иные юридические лица государств – членов Союза, осуществляющие экспорт табачной и алкогольной продукции, а также иностранные лица – покупатели такой продукции;

- таможенные органы государств – членов Союза и их должностные лица.

Кроме того, по мнению департамента-разработчика, широкое применение электронной формы декларирования товаров при реализации проекта решения не создаст дополнительные обременения для адресатов регулирования, а его воздействие будет минимальным.

Департаментом-разработчиком указан полный перечень адресатов регулирования, а также надлежащим образом описано воздействие, оказываемое регулированием на его адресатов.

4. Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения).

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что проектом решения предполагается после помещения экспортируемой табачной и алкогольной продукции под таможенную процедуру экспорта дополнительное ее помещение под таможенную процедуру таможенного транзита.

Вместе с тем департаментом-разработчиком содержание регулирования, предусмотренного проектом решения, определено недостаточно конкретно, поскольку не раскрыт перечень обязательных правил поведения адресатов регулирования (например, соблюдение условий помещения товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, включая соблюдение сроков, установление маршрута перевозки товаров и других условия).

В этой связи департаменту-разработчику в информационно-аналитической справке предлагается указать основные положения проекта решения, которые направлены на изменение обязательных правил поведения адресатов регулирования.

5. Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой).

В качестве информации о механизме разрешения проблемы и достижения цели регулирования, департамент-разработчик отмечает, что предусмотренная проектом решения обязанность помещения экспортируемой табачной и алкогольной продукции под таможенную процедуру таможенного транзита позволит обеспечить учет и контроль за процессом перевозки указанных товаров до мест убытия с таможенной территории Союза.

Вместе с тем причинно-следственная связь между принятием проекта решения и достижением целей регулирования раскрыта департаментом-разработчиком не в полном объеме, поскольку помещение экспортируемых товаров по таможенную процедуру экспорта не гарантирует продолжения использования схем «лжеэкспорта» и злоупотреблений при недостоверном подтверждении фактического вывоза табачной и алкогольной продукции с таможенной территории Союза.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

В соответствующем разделе информационно-аналитической справки департамент-разработчик указал, что в качестве альтернативы предлагаемому регулированию было рассмотрено введение таможенной службой страны выпуска продукции в таможенной процедуре экспорта и (или) страны, в которой находится место убытия с таможенной территории Союза табачной и алкогольной продукции, дополнительных контрольных мероприятий, в том числе применения дополнительных форм контроля с использованием системы управления рисками.

Однако, по мнению департамента-разработчика, практика показала, что ключевым фактором, влияющим на исключение случаев «лжеэкспорта» табачной и алкогольной продукции, является необходимость доставки перевозчиком такой продукции в место убытия с таможенной территории Союза в неизменном состоянии и в установленные сроки.

В качестве варианта, позволяющего установить обязанность для перевозчика по доставке табачной и алкогольной продукции в место убытия с таможенной территории Союза в соответствии с установленным сроком и с использованием необходимых средств идентификации, предлагается применение таможенной процедуры таможенного транзита в отношении данной категории товаров.

Вместе с тем полагаем, что департаменту-разработчику в данном разделе информационно-аналитической справки **необходимо привести аргументированные доводы в пользу оптимальности выбранного варианта регулирования, предусмотренного проектом решения, а также рассмотреть альтернативные варианты регулирования, включая варианты:**

- сохранения действующего регулирования;
- совершенствования Порядка подтверждения;
- внедрения опыта государств – членов Союза, включающего использование существующих инструментов контроля, таких как использование навигационных пломб, сопроводительных накладных на товары и др.

7. Финансово-экономические последствия принятия проекта решения для субъектов предпринимательской деятельности.

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком указано, что принятие проекта решения предусматривает обязанность для субъектов предпринимательской деятельности по помещению экспортируемой табачной и алкогольной продукции под двойные таможенные процедуры, представляя в таможенный орган не только декларацию на товары, но также транзитную декларацию.

При этом, по мнению департамента-разработчика, широкое применение электронной формы декларирования товаров при реализации проекта решения не создаст дополнительных обременений для адресатов регулирования, а его воздействие будет минимальным.

Вместе с тем департаменту-разработчику необходимо **оценить возможные издержки** участников внешнеэкономической деятельности на соблюдение требований о предоставлении наряду с экспортной декларацией транзитной декларации на товары, а также на соблюдение условий перемещения товаров, находящихся под таможенной процедурой таможенного транзита, или **обосновать отсутствие таких издержек**.