

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта Протокола о внесении изменений в Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза от 22 июня 2011 года от 20 декабря 2024 г. № 2/МД

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 и подпунктом 3 пункта 196 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект Протокола о внесении изменений в Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза от 22 июня 2011 года (далее соответственно – проект Протокола, Договор об ОКТС, ОКТС), направленный Департаментом таможенного законодательства и правоприменительной практики (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

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

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта Протокола и информационно-аналитической справки в период с 4 октября по 18 ноября 2024 года.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта Протокола в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

https://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0107088/ria_04102024.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 154-161, 163, а также подпунктами 1 и 4 пункта 196 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

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

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

Так, департаментом-разработчиком отмечено, что проблемой, в связи с наличием которой подготовлен проект Протокола, является необходимость совершенствования деятельности ОКТС, обусловленная проводимой в настоящее время работой по унификации подходов в рамках систем управления рисками в соответствии с поручением Евразийского межправительственного совета от 2 февраля 2024 г. № 2 (далее соответственно – ЕМПС, Поручение ЕМПС № 2).

При этом Поручением ЕМПС № 2 правительствам государств – членов ЕАЭС совместно с ЕЭК поручено провести унификацию подходов в рамках систем управления рисками (далее – СУР), предусмотрев, в том числе разработку необходимых нормативных правовых актов права ЕАЭС, устанавливающих единые подходы к управлению рисками по направлению контроля таможенной стоимости товаров и создание минимальных стоимостных профилей (индикаторов) риска и унифицированного порядка их применения всеми.

В этой связи департаментом-разработчиком отмечается следующее:

- в соответствии с Таможенным кодексом ЕАЭС таможенное регулирование в ЕАЭС осуществляется в соответствии с регулирующими таможенные правоотношения международными договорами, включая Таможенный кодекс ЕАЭС, и актами, составляющими право ЕАЭС, а также в соответствии с Договором о ЕАЭС;

- Таможенным кодексом ЕАЭС в целом определены единые подходы к таможенным процедурам, таможенному декларированию, уплате платежей, определению таможенной стоимости, классификации товаров, таким образом, основной спектр вопросов для обеспечения единого стандарта таможенного администрирования унифицирован;

- СУР занимает центральное место и сопровождает все таможенные процессы и, в первую очередь таможенный контроль.

Вместе с тем, на сегодняшний день СУР является наименее унифицированной областью таможенного регулирования. Глава 50 Таможенного кодекса ЕАЭС относит почти все практические вопросы применения СУР на национальное законодательство, а Таможенным кодексом ЕАЭС определены только базовые подходы к СУР, основанные на положениях Киотской конвенции (терминология, цели применения СУР и основные элементы СУР). Вопросы определения стратегии и тактики применения СУР также отнесены на национальное законодательство.

Согласно статьи 310 Таможенного кодекса ЕАЭС при выборе объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, используется СУР в соответствии с законодательством государств – членов ЕАЭС о таможенном регулировании.

В этой связи департамент-разработчик придерживается позиции, что выстраивание современной СУР с одинаковым уровнем ее развития во всех государствах – членах ЕАЭС является объективной необходимостью и следствием интеграционных процессов в рамках ЕАЭС.

Вместе с тем, по итогам рассмотрения проекта Протокола следует отметить, что **Поручение ЕМПС № 2 не устанавливает императивного требования о необходимости обеспечить разработку именно акта, предусматривающего наделение ОКСТ новыми полномочиями, а акцентирует внимание на целесообразности решения практически ориентированных и организационных вопросов обеспечения единых подходов в рамках применения СУР и определения алгоритма взаимодействия между ЕЭК, ОКТС и таможенными службами государств – членов ЕАЭС.**

При этом в настоящее время ОКТС уже может осуществлять все организационные мероприятия, необходимых для сближения подходов таможенных органов государств – членов ЕАЭС по применению СУР, что прямо предусмотрено Договором об ОКТС.

В этой связи вывод о том, что проект Протокола разработан в целях реализации Поручения ЕМПС № 2 представляется не до конца обоснованным.

Кроме того, заявляемая департаментом-разработчиком проблема, связанная с необходимостью выстраивания современной СУР с одинаковым уровнем ее развития во всех государствах – членах ЕАЭС, не содержит в себе указаний на конкретные различия между национальными СУР, что не позволяет объективно оценить необходимый уровень как унификации, так и механизмы ее достижения.

При этом остается открытым вопрос о наличии правовой возможности наделения ОКТС предусмотренными проектом Протокола полномочиями, так как в соответствии с правом ЕАЭС стратегия и тактика применения СУР таможенными органами государств – членов ЕАЭС, а также порядок ее функционирования устанавливаются законодательством государств – членов ЕАЭС о таможенном регулировании, следовательно, до изменения указанного подхода разработка проекта Протокола является преждевременной.

Цели регулирования департаментом-разработчиком обозначены неверно.

Департаментом-разработчиком отмечено, что в настоящее время:

- существуют различные подходы к СУР в государствах – членах ЕАЭС, которые приводят к различной правоприменительной практике и негативно отражаются на единообразии в совершении таможенных операций и проведении таможенного контроля;

- работа по гармонизации подходов к СУР проводится таможенными службами государств – членов ЕАЭС на площадке ОКТС, в том числе по определению областей рисков, индикаторов, мер по минимизации рисков, подходов к категорированию лиц и так далее. Такая деятельность проводится в рамках Рабочей группы по развитию СУР при ОКТС;

Вместе с тем, по мнению департамента-разработчика, Договором об ОКТС не установлены конкретные функции и полномочия ОКТС в сфере унификации СУР.

Вместе с тем департаментом-разработчиком в данном разделе информационно-аналитической справки представлена информации о уже проводимой на площадке ОКТС работе по гармонизации подходов к СУР, которая осуществляется без наделения ОКТС предусмотренными проектом Протокола полномочиями, что не согласуется с обозначенной целью регулирования ввиду того, что у ОКТС уже есть все необходимые инструменты для достижения этой цели.

Кроме того, наличие у ОКТС предусмотренных проектом Протокола полномочий не исключает национального права изменять, дополнять, исключать или как-либо иначе влиять на подходы к применению СУР в рамках одного или нескольких государств – членов ЕАЭС, руководствуясь национальными интересам, что не позволит достигнуть полной унификации правоприменения.

По результатам рассмотрения проекта Протокола рабочая группа пришла к выводу о том, что **проект решения может оказать негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности ввиду его несоответствия праву ЕАЭС**, поскольку:

- ОКТС в настоящее время уже может осуществлять и осуществляет организационные мероприятия, необходимых для сближения подходов таможенных органов государств – членов ЕАЭС по применению СУР, в связи с чем декларируемые цели регулирования могут быть достигнуты путем реализации действующих норм Договора об ОКТС;

- вопросы применения стратегии и тактики применения систем управления рисками в соответствии с Таможенным кодексом ЕАЭС находятся на национальном уровне;

- ОКТС не является органом ЕАЭС в отличие от ЕЭК, которая наделена полномочиями на принятие в рамках своей компетенции общеобязательных, непосредственно применяемых и не требующих имплементации актов в сфере таможенного регулирования.

Дополнительная и более подробная аргументация замечаний в отношении проекта Протокола приведена в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

Одновременно департаменту-разработчику рекомендуется доработать информационно-аналитическую справку с учетом предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Директор Департамента развития
предпринимательской деятельности,
заместитель руководителя рабочей группы

Е.Б. Бакенов

ПРИЛОЖЕНИЕ
к заключению об оценке регулирующего
воздействия проекта Протокола о внесении
изменений в Договор об Объединенной
коллегии таможенных служб государств –
членов Таможенного союза
от 22 июня 2011 года

1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте Протокола 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 таможенной территории ЕАЭС.

1.1. В информационно-аналитической справке к проекту Протокола указано, что данный проект международного договора в рамках ЕАЭС был разработан во исполнение поручения ЕМПС № 2, пунктом 1 которого правительствам государств – членов ЕАЭС совместно с ЕЭК было поручено провести **унификацию подходов в рамках СУР**, предусмотрев, в том числе, разработку необходимых проектов нормативных правовых актов права ЕАЭС, устанавливающих единые подходы к управлению рисками по направлению контроля таможенной стоимости товаров и создание минимальных стоимостных профилей (индикаторов) риска и унифицированного порядка их применения всеми таможенными службами государств – членов ЕАЭС.

Вместе с тем по итогам первого этапа проведенной работы по унификации соответствующих подходов ЕМПС было дано поручение от 4 июня 2024 г. № 4, согласно пункту 3 которого ЕЭК совместно с правительствами государств – членов ЕАЭС и ОКТС на очередном заседании ЕМПС было необходимо представить **предложения, направленные на обеспечение единых подходов в рамках СУР по направлению таможенного контроля таможенной стоимости товаров.**

Кроме того, поручение ЕМПС от 1 октября 2024 г. № 6 предусматривает, что ЕЭК совместно с правительствами государств – членов ЕАЭС необходимо:

- **продолжить проработку предложений**, направленных на обеспечение единых подходов в рамках СУР по направлению таможенного контроля таможенной стоимости товаров;

- **представить на очередном заседании ЕМПС предложения по определению полномочий и организации взаимодействия** между ЕЭК, ОКТС и таможенными службами государств – членов ЕАЭС по применению СУР для обеспечения надлежащего контроля таможенной стоимости товаров.

В этой связи полагаем, что **ЕМПС в рамках указанных поручений не устанавливал императивного требования о необходимости обеспечить разработку проекта Протокола**, а акцентировал внимание на целесообразности решения практически ориентированных и организационных вопросов обеспечения единых подходов в рамках применения СУР и определения алгоритма взаимодействия между ЕЭК, ОКТС и таможенными службами государств – членов ЕАЭС.

Соответственно, исходя из того, что **функции ОКТС, предусмотренные подпунктом 1 статьи 1 проекта Протокола, в настоящее уже могут быть реализованы в рамках действующей редакции Договора об ОКТС.**

Справочно: Договор об ОКТС уже наделил ОКТС функциями по:

- подготовке и принятию совместных планов и мер, направленных на обеспечение единообразного соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования (абзац шестой статьи 6 Договора);
- разрешению основных вопросов взаимодействия таможенных органов государств – членов ЕАЭС в сфере таможенного регулирования (абзац седьмой статьи 6 Договора);
- рассмотрению и подготовка предложений по разработке и совершенствованию порядка таможенного декларирования и таможенного контроля таможенной стоимости товаров (абзац четырнадцатый статьи 6 Договора);
- подготовке предложений по совершенствованию форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля (абзац шестнадцатый статьи 6 Договора).
- разработке предложений по определению области рисков, в отношении которых таможенные органы государств – членов ЕАЭС в обязательном порядке разрабатывают и применяют меры по их минимизации (абзац двадцать шестой статьи 6 Договора);
- разработке методологических основ функционирования СУР для формирования единых стандартов системы управления рисками и обеспечения единообразного их применения в рамках ЕАЭС (абзац двадцать седьмой статьи 6 Договора).

В этой связи полагаем, что **в соответствии с действующей редакцией Договора об ОКТС данный орган уже может осуществлять все организационные мероприятия, необходимых для сближения подходов таможенных органов государств – членов ЕАЭС по применению СУР**, что также позволяет обеспечить реализацию вышеуказанных поручений ЕМПС без внесения изменений в Договор об ОКТС.

Дополнительно следует отметить, что в информационно-аналитической справке к проекту Протокола содержится информация об уже осуществляемой ОКТС работе по гармонизации подходов к СУР в рамках действующей редакции Договора об ОКТС (включая сформированную рабочую группу ОКТС), что также ставит под сомнение необходимость внесения в Договор об ОКТС изменений, предусмотренных проектом Протокола.

Учитывая изложенное, считаем, что **внесение изменений в Договор об ОКТС, предусмотренных проектом Протокола, не требуется для решения обозначенной проблемы и достижения заявленной цели регулирования.**

В дополнение к изложенному в целом полагаем необходимым отметить, что цели и задачи, поставленные в вышеуказанных поручениях ЕМПС, могут быть решены путем реализации организационных мероприятий без внесения изменений в Договор об ОКТС по линии налаживания административного сотрудничества между таможенными органами государств – членов ЕАЭС, направленного на обеспечение согласованных подходов к применению СУР, сконцентрированных на сближении профилей риска, касающихся таможенной стоимости товаров, в том числе с использованием действующей площадки ОКТС и подготовки ЕЭК соответствующих докладов в рамках реализации поручений ЕМПС.

1.2. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 проекта Протокола предлагается наделить ОКТС новыми полномочиями по принятию решений в рамках применения СУР.

Вместе с тем отмечаем, что Договором о ЕАЭС в настоящее время не предусмотрено наделение ОКТС полномочиями на принятие обязательных к исполнению в рамках ЕАЭС решений.

При этом ОКТС не является органом ЕАЭС в отличие от ЕЭК, которая наделена полномочиями на принятие в рамках своей компетенции общеобязательных, непосредственно применяемых и не требующих имплементации актов в сфере таможенного регулирования.

Кроме того, в соответствии с пунктом 6 статьи 378 Таможенного кодекса ЕАЭС стратегия и тактика применения таможенными органами государств – членов ЕАЭС системы управления рисками, а также порядок ее функционирования **устанавливаются законодательством государств – членов ЕАЭС о таможенном регулировании.**

В этой связи наделение ОКТС соответствующими полномочиями будет противоречить вышеуказанной норме Таможенного кодекса ЕАЭС.

Учитывая изложенное, полагаем, что **наделение ОКТС полномочиями, предусмотренными пунктом 2 статьи 1 проекта Протокола, будет являться неправомерным.**

Кроме того, с субстантивной точки зрения наделение ОКТС указанными полномочиями **создаст предпосылки для регуляторного дисбаланса**, обуславливаемого принятием решений в ведомственных интересах таможенных органов и на основе фискальных приоритетов без учета важности задач по обеспечению благоприятных условий для ведения внешнеэкономической деятельности и эффективного движения товарных потоков.

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

Департаментом-разработчиком в качестве групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект Протокола, указаны таможенные органы государств – членов ЕАЭС.

Департаментом-разработчиком **указан полный перечень групп лиц**, на защиту интересов которых направлен проект решения.

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

В качестве адресатов регулирования департаментом-разработчиком указаны таможенные органы государств – членов ЕАЭС.

При этом, по мнению департамента-разработчика, поправки в Договор об ОКТС носят не нормативный, а организационно-распорядительный характер, так как направлены на уточнение полномочий отраслевого органа, не являющегося органом ЕАЭС, а также на организацию его деятельности и функционирования, в связи с чем департамент-разработчик считает, что принятие проекта Протокола напрямую не влияет на условия ведения предпринимательской деятельности.

Вместе с тем полагаем, что принимаемые ОКТС решения, имплементируемые впоследствии в национальное законодательство, будут затрагивать интересы не только таможенных органов, но и иных фискальных органов государств – членов

ЕАЭС, а также участников внешнеэкономической деятельности, которые при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС в связи с применением СУР будут являться конечными адресатами регулирования.

При этом в информационно-аналитической справке не приведена информация о том, как принятие проекта Протокола может повлиять на условия ведения предпринимательской деятельности в данной части.

В этой связи департаменту-разработчику в информационно-аналитической справке предлагается конкретизировать описание **воздействия, оказываемого проектом решения на всех адресатов регулирования, в том числе учитывая национальную компетенцию по применению СУР.**

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

Департаментом-разработчиком обозначено, что проект Протокола предусматривает:

- разработку в рамках ОКТС согласованных подходов к процессу управления рисками по направлению таможенного контроля таможенной стоимости товаров, в отношении которых унифицированы стоимостные индикаторы риска;

- разработку в рамках ОКТС обязательных для применения на таможенной территории ЕАЭС унифицированных стоимостных индикаторов рисков и применяемых при таможенном контроле таможенной стоимости товаров, в отношении которых унифицированы стоимостные индикаторы риска, мер по минимизации рисков по направлению таможенного контроля таможенной стоимости товаров;

- принятие ОКТС решений в целях реализации вышеуказанных функций.

Основное содержание устанавливаемых проектом решения правил поведения адресатов регулирования департаментом-разработчиком описано **надлежащим образом.**

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

Департаментом-разработчиком указано, что принятие ОКТС решений по применению согласованных подходов к процессу управления рисками, по применению согласованных унифицированных стоимостных индикаторов риска и соответствующих мер по минимизации рисков позволит обеспечить одинаковую правоприменительную практику и единообразие в совершении таможенных операций и проведении таможенного контроля в государствах – членах ЕАЭС.

Вместе с тем **описание механизма разрешения проблемы и достижения цели регулирования предлагается доработать с учетом замечаний и предложений, указанных в настоящем заключении в отношении формулировок проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, и цели регулирования.**

Также остается неясным, каким образом будет обеспечено единообразие правоприменительной практики, учитывая тот факт, что несмотря на решения ОКТС стратегия и тактика применения СУР таможенными органами государств – членов ЕАЭС, а также порядок ее функционирования устанавливаются законодательством государств – членов ЕАЭС о таможенном регулировании с учетом национальных интересов, которые в государствах – членах ЕАЭС могут различаться.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департаментом-разработчиком указано, что в рамках исполнения Поручения ЕМПС № 2 ЕЭК предлагалось рассмотреть предложения по внесению изменений в Таможенный кодекс ЕАЭС, предусматривающие передачу на наднациональный уровень ряда вопросов в сфере применения СУР:

- стратегия и тактика применения системы управления рисками, а также порядок ее функционирования;
- порядок категорирования лиц, совершающих таможенные операции;
- порядок реализации процесса управления рисками;
- установление общесоюзных профилей рисков, обязательных для применения на таможенной территории ЕАЭС;
- порядок проведения совместного таможенного контроля таможенными органами нескольких государств – членов ЕАЭС, как меры реагирования по обеспечению надлежащего контроля таможенной стоимости товаров.

Вместе с тем департаментом-разработчиком не приведены аргументированные доводы в пользу оптимальности варианта регулирования, предусмотренного проектом Протокола, а также не рассмотрен такой альтернативный вариант предлагаемому регулированию, как сохранение действующего регулирования и проведение работ по сближению СУР в рамках реализации полномочий ОКТС, предусмотренных действующей редакцией Договора об ОКТС.

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

По мнению департамента-разработчика, принятие проекта Протокола не влияет на условия ведения предпринимательской деятельности и не повлечет дополнительных расходов бюджета ЕАЭС

Вместе с тем, учитывая отсутствие информации о том, каким образом принимаемые ОКТС решения будут влиять на условия ведения внешнеэкономической деятельности (увеличение или уменьшение случаев проведения таможенного контроля при применении СУР, приведенных в соответствие с решениями ОКТС) не представляется возможным согласиться с указанным выводом департамента-разработчика.