

Джоробекова А.Э., Джоробекова Г.Э.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ В РАМКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

A.E. Dzhorobekova, G.E. Dzhorobekova

THE MAIN STAGES OF FORMATION OF THE CUSTOMS THE LEGISLATION OF THE KYRGYZ REPUBLIC AND PROSPECTS FOR ITS DEVELOPMENT IN THE FRAMEWORK OF THE CUSTOMS UNION

УДК: 342.1/58 (575.2)

В статье рассматриваются основные этапы формирования таможенного законодательства Кыргызской Республики и перспективы его развития.

The article considers the the main stages in the formation of the customs legislation of the Kyrgyz Republic and prospects of its development.

Исследование основных этапов формирования таможенного законодательства невозможно без изучения истории таможенной службы Кыргызстана. И нельзя отрицать тот факт, что действующая в современный период таможенная система Кыргызской Республики опирается на накопленный предшествующий исторический опыт.

Зарождение таможенных отношений можно увидеть на Великом Шелковом пути, участки которого проходили через территорию современного Кыргызстана. На его территории расположились множество торговых центров. Особо славилась, например, ярмарка в Суябе (развалины Ак-Бешим в окрестностях города Токмок).

Опираясь на информацию, указанную в китайских источниках, можно констатировать, что кыргызы особенно больших успехов в торговле достигли во второй половине VIII в., когда нуждавшееся в продуктах скотоводства и рынках сбыта, правительство Китая сознательно поощряло кыргызских торговцев, снижая им пошлины. В торговлю втягивались не только специализированные купцы, но и бии (кыргызская верхушка).

Таможенные отношения в XV-XVII вв. на территории Кыргызстана развивались медленно, что в большей мере было связано с товарообменом в натуральном виде. Отсутствие денежных способов расчета способствовало тому, что пошлины с ввозимых товаров к кыргызам не взимались.

Далее кыргызы с 18 века попали под власть Кокандского ханства, и когда в торговых отношениях возрастает роль торговли овцами, когда почти все торговые обороты кыргызов ограничиваются меною скота с торговцами из Китая, Кашгарии, Кокандского ханства и России. Кокандские зякетчи (сборщики налогов) собирали с кыргызов многочисленные налоги со скота и с торговли.

Необходимо отметить, что исторических данных о таможенных взаимоотношениях на территории Кыргызстана в период царской России очень мало, что требует отдельного глубокого исследования.

С образованием СССР развитие таможенного дела проходило в соответствии со внутренней и внешней политикой Советского Союза.

Согласно архивным данным, имеющимся в Центральном государственном архиве КР в 1925 г. на территории Кыргызской Автономной области было организовано Кыргызское районное Таможенное Инспекторство, в состав которого были включены следующие таможенные учреждения: Ошская таможня 3-го разряда (с временным отделением в г. Джалалабаде); Нарынский таможенный пост; Атбашинская таможня 3-го разряда; Каракольская таможня 3-го разряда

До 30-х гг. XX в. на территории Кыргызской ССР на основных приграничных пунктах с Китаем активно работали таможенные органы: Атбашинская и Иркештамская таможни, а также таможенный пост «Торугарт».

Также согласно архивным данным существовали комиссии государственного экспортно-импортного акционерного общества «Киргосторг» (1928-1932 гг.), Кыргызская Контора Всесоюзного экспортного объединения «Разноэкспорт» (1933-1934 гг.), Кыргызская контора по закупке скота и мясопродуктов за границей, Центральная импортная контора «Скотимпорт» (1933-1938 гг.), районные экспортные совещания - Аламединское (1934 г.) и Беловодское (1931-1935 гг.). В 1943-1948 гг. функционировало Министерство внешней торговли Кыргызской ССР. Несомненно, вышеуказанные экспортно-импортные учреждения были прямо или косвенно связаны с таможенной службой.

История таможенной службы независимого Кыргызстана начинается с 1991 года. С обретением суверенитета Кыргызстан, обладая всей полнотой государственной власти во всех сферах общественной жизни самостоятельно организует свою экономическую жизнь, безотлагательно и в кратчайшие сроки решает вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности страны.

В сложившейся ситуации объективно выделилась и обособилась, требовавшая институционального и законодательного закрепления новый сектор деятельности государства - таможенная сфера. Необходимо было в кратчайшие сроки создать таможенную службу Кыргызстана, призванную обеспечить экономическую безопасность государства.

Указом Президента Республики Кыргызстан от 31 декабря 1991 г. была создана Государственная таможенная инспекция как орган государственного управления таможенным делом на территории страны.

Становление таможенной службы КР осложнялось тем, что до распада СССР таможенных органов, ориентированных на экономическую модель регулирования внешнеэкономических связей и располагаю-

щих подготовленными кадрами на территории республики практически не было. К этому времени законодательная основа деятельности таможенных органов Кыргызстана была представлена Таможенным кодексом 1991 г. и другими нормативными правовыми актами СССР.

При исследовании основных этапов формирования таможенного законодательства КР мы подошли с двух принципиальных позиций. Во-первых, мы рассматривали развитие Таможенного кодекса как базового нормативного документа, регламентирующего деятельность таможенных органов и занимающего центральное место в законодательстве о таможенном деле. Таможенный кодекс устанавливает принципы таможенного дела в Кыргызской Республике и направлен на обеспечение соблюдения таможенными и иными государственными органами, а также предприятиями, организациями и гражданами прав и обязанностей в этой области. Во-вторых, рассматриваемый нами период времени разделен на две исторические вехи - советский период и период независимого Кыргызстана.

Характеризуя развитие таможенного законодательства в советский период, необходимо отметить, что после установления советской власти на формирование таможенного законодательства сказалась введенная новой властью государственная монополия на внешнюю торговлю.

Первым советским кодифицированным актом в этой сфере был Таможенный устав СССР 1924 г., в котором таможенная служба была призвана осуществлять контроль за неуклонным соблюдением государственной монополии внешней торговли.

Последующее развитие процесса формирования таможенного законодательства отражено в Таможенном кодексе СССР 1928 г., где основной современной и перспективной целью таможенной деятельности был обозначен фактический контроль за выполнением постановлений о государственной монополии внешней торговли. Таможенный кодекс СССР 1928 г. просуществовал почти 36 лет.

В 30-х гг. XX в. переход от экономической к административно-командной модели управления всеми сферами общественной жизни советского государства приводит к тенденции снижения роли таможенного дела во внешнем обороте.

В 1964 г. Президиум Верховного Совета СССР утвердил новый Таможенный кодекс СССР, отражавший господство административно-командной системы и во внешнеэкономических связях, базировавшихся на монополии внешней торговли, сохранившейся до середины 80-х гг.

Управление таможенным делом в СССР осуществлялось Главным таможенным управлением, входящим с 1924 г. в состав Наркомата внешней торговли, а затем с 1964 г. в состав Министерства внешней торговли СССР.

Как уже было сказано выше, функции таможенных учреждений сводились к контролю за соблюдением государственной монополии внешней торговли, совершению таможенных операций и борьбе с контрабандой.

В связи с началом перестройки внешнеэкономических связей, реформ в экономической и политической структуре советского государства, со второй половины 80-х гг. в экономике страны узаконивается частное предпринимательство, начинают активно создаваться совместные предприятия с зарубежными компаниями и др. Все это привело к увеличению числа международных перевозок, объема международного пассажирского сообщения, и соответственно, росту числа местных таможенных структур.

Указанные факты диктуют необходимость реформирования системы таможенных органов. В период с 1986 по 1991 гг. происходило организационно-правовое развитие таможенной системы, В начале 1986 г. ГТУ было преобразовано в самостоятельный орган государственного управления - Главное управление государственного таможенного контроля (ГУГТК) при Совете Министров СССР. Был закреплен отход от принципа государственной монополии внешней торговли. Помимо осуществления государственного контроля за внешнеторговыми операциями, ГУГТК регулировал дальнейшее развитие международного сотрудничества с таможенными органами зарубежных стран.

Серьезные изменения во всех отраслях таможенного дела начали происходить после принятия в 1991 г. нового Таможенного кодекса СССР. В то же время кодекс, несмотря на определенную прогрессивность, не был полностью освобожден от элементов командно-административного стиля в управлении таможенным делом.

Срок действия Таможенного кодекса СССР 1991 года оказался непродолжительным, он был прерван распадом СССР.

Как было сказано выше образование в Кыргызстане совершенно новой области государственной деятельности как таможенная сфера вызвало потребность у государства в регулировании возникающих правовых отношений в сфере таможенного дела и закреплении их при помощи правовых норм.

Таким образом, возникла объективная необходимость в создании базового нормативного документа, регулирующего деятельность в сфере таможенных отношений - Таможенного кодекса Кыргызской Республики.

Началом этой работы стал Указ Президента Республики Кыргызстан «Об образовании Государственной таможенной инспекции Республики Кыргызстан» от 31 декабря 1991г., по которому Правительству поручалось подготовить до 1 марта 1992г. проект Таможенного кодекса и внести его на рассмотрение Верховного Совета Республики Кыргызстан.

Верховный Совет Республики Кыргызстан 2 июня 1992 года принял Первый Таможенный кодекс Кыргызской Республики, явившийся первым систематизирующим актом, касающимся таможенного дела в республике. В целом Таможенный кодекс 1992 года сильно напоминал структуру и положения Таможенного кодекса СССР 1991 года, но необходимо учитывать общественно-политические и социально-экономические изменения, произошедшие за этот

период, которые не могли не отразиться на таможенном законодательстве.

Однако, динамичное развитие таможенного дела в КР, участие нашего государства в международном таможенном сотрудничестве, кроме того вступление Кыргызстана в 1996 г. в Таможенный союз потребовало приведения национального таможенного законодательства в соответствие с Основами таможенных законодательств государств-участников СНГ.

30 июля 1997 года Законом Кыргызской Республики был введен в действие второй Таможенный кодекс Кыргызской Республики. Его разработка осуществлялась в течение 4 лет под влиянием с одной стороны процессов, происходящих в СНГ и Таможенном Союзе, с другой стороны - под давлением экономических структур Запада, получивших право коммерческой деятельности на территории Кыргызстана. Таможенный кодекс 1997 г. учитывал специфику развития экономики страны и особенности национального таможенного законодательства, ориентированного на унификацию норм, регулирующих деятельность таможенных органов в рамках Таможенного союза России, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана.

Таможенный кодекс 1997 г. явился основным законом таможенного дела периода формирования рыночных отношений и интегрирования экономики Кыргызстана в мировое хозяйство. Формировалась, по существу, новая экономическая система, а это сложный и противоречивый процесс, включающий выявление новых направлений, целей и задач по защите экономического суверенитета и экономической безопасности Кыргызской Республики. И таможенное законодательство, вся совокупность юридических норм, составляющих таможенное право Кыргызской Республики, было призвано всемерно содействовать становлению и развитию рыночных отношений и активизации основанной на новых и цивилизованных принципах внешнеэкономической деятельности государства.

Однако данный Таможенный кодекс имел ряд недостатков: однотипные и базовые явления оказались разбросанными в нем по различным разделам и блокам; сложность и непрозрачность процедуры оформления импорта и экспорта; слабое оснащение информационно - коммуникационной технологией для осуществления таможенных процедур; отсутствие системы оценки риска и управления рисками.

Отдельной проблемой стояла унификация таможенного законодательства и проблема соответствия национального законодательства ратифицированным международным соглашениям.

В 1998 году с вступлением Кыргызской Республики во Всемирную Торговую Организацию социально-экономические и политические преобразования, осуществляемые в Кыргызской Республике, обусловили новые подходы к внешнеэкономической деятельности, ее либерализацию и дальнейшее прогрессивное реформирование. Они привели к возникновению качественно нового отношения государства к проблеме международно-правового сотрудничест-

ва и регулирования в сфере таможенного дела в Кыргызской Республике. На тот момент уже был создан определенный правовой фундамент сотрудничества со странами СНГ, в отношении же таможенных служб стран дальнего зарубежья в сфере таможенного дела этот процесс только набирал силу.

Главными целями развития таможенного дела на данном этапе явились определение основных направлений, способствующих созданию максимально благоприятных экономических условий для активизации внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов Кыргызской Республики и значительного притока инвестиций в экономику государства.

С течением времени интеграционные процессы, происходящие в мировом сообществе - глобализация торговли, значительное увеличение объемов перемещаемых товаров, резкий скачок в развитии информационных технологий - предопределили необходимость унификации таможенного законодательства не только в рамках ближнего зарубежья, но и инкорпорации международных правовых актов в национальное законодательство.

Все вышесказанное предопределило разработку нового действующего Таможенного кодекса, который был принят Жогорку Кенешом Кыргызской Республики 13 апреля 2004 года и был введен в действие 1 января 2005 года.

В основе действующего Таможенного кодекса Кыргызской Республики преобладают экономические методы управления. Он освобожден от норм административного и уголовного права.

Принятие нового Таможенного кодекса является результатом выполнения рекомендаций Всемирной таможенной организации, так как во многом опирается на положения Киотской конвенции - Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Киотская конвенция устанавливает стандартные правила для развития международной таможенной практики, которая имеет первостепенное значение для стандартизации таможенных процедур, облегчает не только сам процесс товарооборота, но и ускоряет процедуру экспортно-импортных операций, позволяет предпринимателям одной страны иметь более ясное представление о таможенных процедурах другой страны, служит моделью прозрачности процедур.

Как мы видим, формирование и изменение кыргызского таможенного законодательства непосредственно связано с участием КР в международных организациях и интеграционных объединениях.

Сегодня Государственная таможенная служба при Правительстве Кыргызской Республики в своей деятельности руководствуется Конституцией КР, международными соглашениями и договорами, участником которых является Кыргызстан, таможенным кодексом КР, законами, указами и распоряжениями Президента КР, постановлениями и распоряжениями Правительства и Жогорку Кенеша КР, нормативными актами ГТС КР.

Необходимо обратить внимание на то, что международные договоры, число которых постоянно

увеличивается в связи с интеграцией Кыргызской Республики в мировое сообщество, обладают приоритетом перед нормами внутреннего права.

В итоге, рассмотрев этапы становления и развития таможенного законодательства Кыргызской Республики, хотелось бы определить его будущее, а конкретно таможенное законодательство в рамках Таможенного Союза, о присоединении к которому Кыргызстан заявил в 2011 году.

Подписание Россией, Беларусью и Казахстаном Договора о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (Душанбе, 06.10. 2007 г.) заложили основу нового механизма таможенно-правового регулирования. Таможенные правила стали носить наднациональный характер, т.е. распространять свое действие на территории государств-членов Таможенного союза, а именно Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан.

Конституирующей конструкцией таможенных правил нового объединения служит международный Договор о Таможенном кодексе таможенного союза (Минск, 27.11.2009 г.).

Таможенный кодекс ТС - кодифицированный нормативно-правовой акт, регулирующий отношения по поводу перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза, который заменил собой таможенные кодексы стран участниц Таможенного союза.

С 1 июля 2010 года Таможенный кодекс Таможенного союза стал применяться в отношениях между Россией и Казахстаном, а с 6 июля 2010 - в отношениях между Россией, Беларуссией и Казахстаном. Вступив в ТС, Кыргызстан также как и Казахстан и Белоруссия принимает все условия и обязательства нового Таможенного Кодекса ТС.

В соответствии с п.2. ст. 1 Таможенного кодекса ТС таможенное регулирование в ТС осуществляется в соответствии:

- с таможенным законодательством ТС;
- в части, не урегулированной таким законодательством, - в соответствии с законодательством государств-членов таможенного союза.

Как мы видим, появилось два уровня таможенного регулирования - наднациональный и национальный.

В части таможенного регулирования в соответствии с таможенным законодательством ТС, т.е. на наднациональном уровне, Кыргызстан примет уже разработанные унифицированные и апробированные правила.

Кыргызстан как будущий участник Таможенного союза, не оставаясь в стороне, должен принимать участие в разработке предложений по совершенствованию таможенного законодательства ТС, исходя из собственного опыта формирования таможенного законодательства, отражающий активное участие Кыргызстана в международном сотрудничестве в области торговли и таможенного дела.

Однако, на национальном уровне, где таможенное регулирование осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики необходимо проводить эффективные мероприятия по приведению нормативно-правовой основы деятельности таможенных органов в соответствующий правовой формат. Национальное таможенное нормотворчество должно быть адаптировано для работы в условиях Таможенного союза, примером которому являются принятые в странах-членах ТС новые законодательные акты в сфере таможенного дела.

Так, в Российской Федерации после окончательной утраты законной силы Таможенным кодексом РФ, его место занял Федеральный Закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который действует с 2010 г. Данный федеральный закон действителен только на территории Российской Федерации и не имеет законной силы ни в Белоруссии, ни в Казахстане.

Также с 2010 года в Республике Казахстан действует Кодекс Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан», нормы которого касаются тех вопросов, которые не урегулированы

Таможенным кодексом ТС либо отнесены к компетенции национального законодательства.

В Республике Беларусь основным источником таможенного права на территории страны является Закон «О таможенном регулировании в Республике Беларусь», который заменил Таможенный кодекс и вступит в силу с 1 января 2014 года.

Необходимо отметить, что Законы о таможенном регулировании РФ, РБ, а также Кодекс РК не пересекаются с Таможенным кодексом таможенного союза и регулируют только те вопросы, которые относятся к национальной компетенции.

Литература:

1. Исаков П.Т. Из истории таможенного дела Кыргызской Республики. - Бишкек, 2003.
2. Зайков Ф.А., Зайков В.Н., Мещериков В.Н. Таможенное право. - Бишкек, 2002.
3. Некрасов В.А. Таможенное дело. - Бишкек, 2011.

Рецензент: д.полит.н., профессор Кангельдиев А.Н.