
ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ОСНОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ БЕЛОРУССИИ, КАЗАХСТАНА И РОССИИ

Сергей Степаненко *

В статье рассматривается комплекс вопросов, касающихся современных тенденций и проблем развития таможенного законодательства, связанных с созданием Таможенного союза в составе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Развитие интеграционных отношений в тройственном Таможенном союзе, одной из стран-участниц которого является Российская Федерация, накладывает значительный отпечаток на систему таможенного законодательства. Реализация основополагающего принципа Таможенного союза как формы межгосударственной интеграции – формирование единой таможенной территории, включающей таможенные территории государств-членов – предполагает необходимость создания общего правового пространства для регулирования отношений в области таможенного дела.

Регулирование общественных отношений, отнесенное к компетенции Таможенного союза, строится на основе концепции наднациональности.

Наднациональность как свойство межгосударственного интеграционного объединения связывается с рядом признаков, важнейшими из которых являются следующие:

1) Наднациональность проявляется в делегировании (передаче) членами интеграционного объединения государственно-властных, управленческих полномочий в пользу межгосударственного интеграционного объединения в соответствии с теми целями и задачами, которые перед этим интеграционным объединением поставлены.

2) В целях создания гарантий реализации делегированных полномочий, концепция наднациональности предполагает также и передачу органам управления интеграцией юрисдикционных функций, то есть предоставление им возможности устанавливать правила поведения (юридические нормы), давать правовые оценки, осуществлять толкование права, разрешать споры о применении права и пр. В связи с этим органы управления интеграцией приобретают право самостоятельно издавать правовые, а в некоторых случаях и правоприменительные акты.

3) Действует принцип автономности, самостоятельности права меж-

* Степаненко Сергей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Правовое регулирование и экономика таможенного дела» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)

государственного интеграционного объединения и правопорядка, складывающегося на его основе по отношению к прочим системам права (внутринациональному праву государств-членов и международному праву) с точки зрения его действия на всей территории межгосударственного интеграционного объединения.

4) Важнейшим принципом наднационального регулирования провозглашается приоритет права межгосударственного интеграционного объединения над международным правом и внутренним правом государств-членов. Принцип означает, что в случае возникновения конкуренции (коллизии) между нормой права, закрепленной в источнике права, принятом на уровне межгосударственного интеграционного объединения, и нормой внутринационального законодательства государства-члена, первая будет обладать преимущественной юридической силой.

Указанный принцип находит свое закрепление в целом ряде правовых актов. Так, в частности, в ч.10 ст. 4 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»¹ установлено, что, «если таможенным законодательством Таможенного союза установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяется таможенное законодательство Таможенного союза».

5) Закрепляется прямое действие норм права межгосударственного интеграционного объединения. В соответствии с ч.2 ст.4 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» официально опубликованные международные договоры, составляющие договорно-правовую базу Таможенного союза, и решения органов Таможенного союза действуют в Российской Федерации непосредственно, если не содержат требований по изданию внутригосударственных актов для их применения.

Отсюда вытекает главная особенность таможенного законодательства в условиях Таможенного союза. Она выражается в том, что таможенное законодательство приобретает многоуровневый характер и включает в себя как минимум два компонента:

- таможенное законодательство таможенного союза (наднациональное);
- законодательство государств-членов таможенного союза о таможенном деле (внутринациональное).

В соответствии со ст. 3 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС)² таможенное законодательство таможенного союза, имеющее действие на единой таможенной территории Таможенного союза состоит из:

- Таможенного кодекса Таможенного союза;
- международных договоров государств-членов таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в таможенном союзе;
- решений Комиссии Таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в таможенном союзе, принимаемых в соответствии с ТК ТС и международными договорами государств-членов таможенного союза.

Таможенное законодательство Российской Федерации, в свою очередь, включает в себя:

1. Законодательство Российской Федерации о таможенном деле (понимается в узком смысле слова как совокупность законов, регулирующих отношения в области таможенного дела), которое представлено, в первую очередь, федеральным законом от 29.11.2010 № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации»;
2. Иные акты в области таможенного дела.

К иным актам в области таможенного дела относятся:

- указы Президента Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в области таможенного дела (как органа, осуществляющего общее руководство в данной сфере общественных отношений);
- акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с установленной компетенцией.

Надо обратить внимание на то, насколько усложнилась система регулирования таможенных правоотношений в условиях становления Таможенного союза. Во-первых, это связано с

появлением нового вида источников - актов органов управления интеграцией прямого действия. Комиссией Таможенного союза за два с половиной года работы³ было принято более 800 решений. Бурно развивается также внутринациональное российское таможенное законодательство. Например, количество принятых Федеральной таможенной службой Российской Федерации приказов за 2009 и прошедший 2010 годы возросло примерно в 1,5 раза по сравнению с годом 2008-м. С 1 января по 31 декабря 2008 года ФТС России было принято чуть больше 1700 приказов, а за аналогичные периоды 2009 и 2010 года - около 2500 и более 2800, соответственно⁴. Разобраться в этом массиве правовых актов сравнительно трудно даже специалисту, не говоря уже о непосвященном человеке.

Что касается договоров и соглашений, принятых государствами-членами таможенного союза, их на сегодняшний день действует около 80, то они имеют характер классического международного договора, и потому их реализация не вызывает серьезных проблем. Договоры и соглашения Таможенного союза являются надежной основой развития интеграционных отношений, закрепляя наиболее принципиальные положения, связанные с функционированием Союза. Гораздо сложнее дело обстоит с решениями Комиссии Таможенного союза. (КТС)

Следует констатировать, что статус решений КТС не получил закрепления в договорно-правовой базе Таможенного союза. В Договоре от 6 октября 2007 года сказано лишь, что Комиссия в качестве органа управления Таможенным союзом вправе принимать обязательные на всей территории Таможенного союза решения, которые вступают в силу по истечении 30 дней со дня их официального опубликования⁵. Однако ни Договор, ни Таможенный кодекс Таможенного союза не закрепляют ни процедуры вступления решений в силу, ни условий, при которых решение может быть признано несоответствующим вышестоящим в иерархии источникам права Таможенного союза, ни порядка оспаривания решений.

Решения Комиссии не однородны по своему содержанию. Часть из них действительно может быть использована в качестве актов прямого действия для регулирования общественных отношений и является по всем признакам правовыми актами. Однако большая часть решений имеет характер ведомственных исполнительно-распорядительных актов. Текст таких решений сформулирован как приказ: «подготовить проект соглашения», «организовать экспертную группу» и пр.; или содержать в себе положения протокольного характера, констатирующие выполнение тех или иных мероприятий: «...Комиссия рассмотрела представленную на заседании справку...», «...Заслушав доклад...» и т.д. В этой связи, акты Комиссии таможенного союза было бы логичнее разделить на 2 группы: собственно решения Комиссии (правовые акты) и распоряжения Комиссии (исполнительно-распорядительные акты), предусмотрев для них разный порядок принятия, вступления в силу, действия.

Следует также отметить еще одну сложность. Таможенный кодекс Таможенного союза, договоры и соглашения Таможенного союза, а также решения Комиссии призваны унифицировать регулирование таможенных отношений в рамках единой таможенной территории. Как уже писалось выше, внутринациональное таможенное законодательство государств-членов применяется к таможенному законодательству Таможенного союза в той части, в которой оно не противоречит его положениям и необходимо для более детального регулирования тех или иных правоотношений. Таким образом, правовая интеграция отдельных институтов таможенного права проводится лишь на уровне сближения, т.е. такой формы, которая заключается в формулировании на наднациональном уровне наиболее общих принципов, расстановке приоритетов, установлении минимальных требований, которые затем могут быть детализированы уже на внутринациональном уровне.

Данный подход не всегда представляется обоснованным. Так, целый ряд вопросов вызывает определение правового статуса лиц, осуществляю-

щих деятельность в области таможенного дела. К таковым в соответствии с Главой 3 ТК ТС относятся таможенный представитель, таможенный перевозчик, владелец склада временного хранения, владелец таможенного склада, уполномоченный экономический оператор и владелец магазина беспошлинной торговли. Таможенный кодекс Таможенного союза содержит целый ряд отсылочных норм, определяя условия включения в соответствующий Реестр лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела. Национальное же законодательство в регулировании данного вопроса имеет ряд различий.

Так, например, российская компания для получения статуса уполномоченного экономического оператора должна осуществлять внешнеторговую деятельность в течение 1 года, что соответствует минимальным требованиям Таможенного кодекса Таможенного союза. Согласно же статье 62 Кодекса Республики Казахстан, условием получения юридическим лицом статуса уполномоченного экономического оператора является осуществление внешнеторговой деятельности не менее двух лет.

Это ставит лиц, резидентов того государства-члена, в котором режим регулирования жестче, в неравное конкурентное положение, что не соответствует идее применения национального режима на единой таможенной территории. Представляется, что в условиях создания единой таможенной территории должны действовать общие требования к лицам, осуществляющим деятельность в области таможенного дела.

Говоря о развитии российского таможенного законодательства, следует также указать на новеллу ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», а именно положение о возможности экстратерриториального действия российского таможенного законодательства, т.е. действия норм права Российской Федерации за пределами государственных границ России и иностранного права на территории Российской Федерации.

В соответствии с п.2 ст. 7 Закона международными договорами, составляющими договорно-правовую

базу Таможенного союза, может быть предусмотрено применение актов законодательства Российской Федерации о таможенном деле и иных правовых актов Российской Федерации в области таможенного дела на территории государства-члена Таможенного союза при вывозе товаров, страной происхождения которых является Российская Федерация, или продуктов их переработки с территории этого государства-члена Таможенного союза за пределы единой таможенной территории Таможенного союза.

Пункт 3 той же 7 статьи устанавливает также, что международным договором Российской Федерации может быть предусмотрено применение актов таможенного законодательства на территории иностранного государства или применение нормативных правовых актов иностранного государства на территории Российской Федерации при осуществлении таможенными органами Российской Федерации совместного таможенного контроля с таможенными органами этого иностранного государства.

Наконец, еще один важный момент, который хотелось бы упомянуть в рамках данной статьи, касается международных договоров в области таможенного дела с «третьими странами», т.е. государствами, не входящими в Таможенный союз. Данные акты, по сути, формируют собой еще один, третий блок источников, регулирующих таможенные правоотношения. В рамках Таможенного союза достаточно остро стоит вопрос об унификации обязательств государств-членов по международным обязательствам перед иностранными государствами и международными организациями. Так, например, одна из актуальнейших проблем связана с применением на единой таможенной территории Союза Таможенной конвенции о применении карнета АТА для временного допуска товаров от 6 декабря 1961г., участницей которой не является Республика Казахстан.

В связи с этим, одним из новшеств в развитии правовой базы Таможенного союза может стать появление международных договоров, договаривающейся стороной, в которых может выступить сам Таможенный союз.

Так, в ноябре 2010 года на саммите «Большой двадцатки» были проведены переговоры с Новой Зеландией о подписании Соглашения об экономическом сотрудничестве. По заявлению И. Шувалова, «страны Таможенного союза и Новая Зеландия планируют подписать соглашение о зоне свободной торговли до конца 2011 года. Этот вопрос обсуждался в Японии на встрече президента РФ Дмитрия Медведева с премьер-министром Новой Зеландии Джоном Кеем»⁶.

Переговоры о свободной торговле намечены на начало 2011 года. Директор департамента торговых переговоров Минэкономразвития М. Медведков в своем интервью «Интерфаксу» пояснил, что «соглашение о свободной торговле будет касаться снижения взаимных пошлин вплоть до отмены во взаимной торговле, существенной либерализации во взаимном доступе на рынок услуг, либерализации условий движения капитала, расширения сотрудничества в сфере защиты интеллектуальной собственности, в вопросах техрегулирования и в ряде других областей»⁷.

Белоруссия, Казахстан и Россия начали переговоры по созданию зоны свободной торговли с Новой Зеландией. Впервые Москва, Астана и Минск выступили в едином блоке как страны Таможенного союза на международных переговорах. Министр экономического развития и торговли Казахстана Жанар Айтжанова, министр иностранных дел Белоруссии Сергей Мартынов, а также министр торговли Новой Зеландии Тим Гросер также приняли решение начать переговоры о заключении между государствами комплексного и современного соглашения о свободной торговле.

Министры одобрили подготовленный 5 октября 2010 года экспертами четырех стран Совместный доклад о зоне свободной торговли и поручили своим представителям начать переговоры с целью заключить соглашение к концу 2011 года.

В соответствии с международной практикой Таможенный союз рассматривается в качестве самостоятельного субъекта международных отношений, за которым закрепляется возможность вступления в договорные отношения с государствами и международными организациями. Так, например, в соответствии со статьей XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ/GATT – General Agreement on Trade and Tariff), основополагающего правового документа Всемирной торговой организации (ВТО/WTO) участницей ГАТТ может выступать любая таможенная территория, на которой применяются отдельные тарифы или другие меры регулирования торговли для существенной части торговли такой территории с другими территориями⁸.

Данное право логически вытекает из общего принципа создания единого правового режима торгово-экономических отношений с «третьими странами», (т.е. государствами, не являющимися членами Таможенного союза). Реализация указанного принципа предполагает, помимо прочего, унификацию содержания обязательств по международным договорам.

Рассмотренные выше проблемные моменты, безусловно, требуют дальнейшего научного осмысления и анализа. В завершении хотелось бы еще раз подчеркнуть, что таможенное законодательство Таможенного союза является в настоящее время динамично развивающейся системой, особенности которой вызваны уникальной природой, *sui generis*, самого интеграционного объединения, каковым является Союз. Залогом эффективного развития интеграции на постсоветском пространстве будет являться определение наиболее совершенных механизмов правового регулирования таможенных правоотношений, основанных на четком понимании интеграционных процессов и всецело учитывающих их специфику.

ISSUES OF DEVELOPMENT OF LEGAL FOUNDATIONS FOR REGULATING CUSTOMS RELATIONS IN THE CUSTOMS UNION OF BELARUS, KAZAKHSTAN AND RUSSIA

The paper examines a set of issues concerning present-day trends and problems in the formation of the customs legislation linked to the creation of the Customs Union of the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation.

S. Stepanenko,
Candidate of Sciences (Law), Associate
Professor, Department of Legal Regulation and
Economics of Customs Work, Law Institute,
State Railways University of Moscow

Ключевые слова:

наднациональность, таможенный союз, таможенное законодательство, решение Комиссии таможенного союза, международные договоры государств-членов Таможенного союза.

Keywords:

supranationality, customs union, customs legislation, resolution of the Commission of the Customs Union, international treaties of member-states of the Customs Union

Литература:

¹ Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» № 311-ФЗ от 27.11.2010 // Справочная правовая система «Консультант-плюс».

² Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (ред. от 16.04.2010) // Справочная правовая система «Консультант-плюс».

³ Первое заседание Комиссии таможенного союза состоялось 4 февраля 2009 года.

⁴ По материалам Официального сайта Федеральной таможенной службы Российской Федерации // <http://www.customs.ru>.

⁵ Договор о Комиссии таможенного союза (Москва, 6 октября 2007 г.) // Интернет-портал Комиссии таможенного союза // <http://www.tsoyuz.ru>.

⁶ Страны Таможенного союза заключат с Новой Зеландией соглашение о свободной торговле // <http://www.tamognia.ru>.

⁷ Лидеры России и Новой Зеландии обсудили соглашение о свободной торговле // <http://www.vesti.ru/doc.html?id=406451>

⁸ Генеральное соглашение по тарифам и торговле (Женева, 30 октября 1947 г.) // Справочная правовая система «Консультант-плюс»