С.А. Дятлов,
А.Б. Новиков

Проблемы применения таможенного законодательства евразийского Таможенного союза/ Единого экономического пространства и его совершенствование

Problems of application of the customs legislation of the eurasian Customs Union / the Single Economic Space and its improvement

Аннотация: В статье устанавливаются факторы, определяющие рациональную программу развития таможенного законодательства в Таможенном союзе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. Устанавливается соотношение таможенного законодательства и законодательства о Едином экономическом пространстве.

Summary: The article identifies factors defining the rational program for development of the Customs legislation of the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and the Russian Federation. There is a division between the Customs legislation and a legislation on a common economic space.

Ключевые слова: Таможенный союз; Единое экономическое пространство; Евразийский союз; таможенное законодательство.

Keywords: the Customs Union; the Common Economic Space; the Eurasian Union; customs legislation.

Дятлов Сергей Алексеевич
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета,
доктор экономических наук
sdytlov@mail.ru

Dyatlov Sergei Alekseevich
St. Petersburg,
the Russian Federation
Professor of St. Petersburg State University of Economics Doctor of economics

Новиков Андрей Борисович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук

Novikov Andrei Borisovich
St. Petersburg,
the Russian Federation
Professor of St. Petersburg State University of Economics,
Cand. of Jur. Sc.

Совершенствование таможенного законодательства Таможенного союза (ТС) вряд ли допустимо сейчас сводить к стабильно протекающему процессу «шлифования» отдельных положений и институтов на основе мониторинга правоприменительной практики и анализа «мирового опыта». Невозможно не заметить систему импульсивных факторов роста, определяющих потребности модернизации таможенного законодательства. Эти факторы существенно влияют на гармонизацию и унификацию законодательств государств–участников ТС, которые часто рассматривают как обобщенные привычные формы совершенствования нормативной базы интеграции. Нам же представляется важным конкретизировать, что гармонизация актуальна как согласование принципиальных подходов государств-участников к правовому регулированию, когда оно допустимо (что обнаруживается нечасто, особенно в части профильного законодательства о Едином экономическом пространстве – ЕЭП), а вот унификация актуальна в случаях, ког-

да государства-участники реально признали необходимость урегулирования проблем на наднациональном уровне. Словом, чем уже регулятивные полномочия национальных органов, тем шире унификация. Яркий пример – введение Таможенного кодекса Таможенного союза: ТК ТС [1].

Необходимо отметить усиливающуюся тенденцию к сужению сферы национального регулирования в таможенной сфере. В целом это можно приветствовать. Однако одной из проблем в этом секторе является отнесение в ТК ТС правоохранительной деятельности (борьбы с нарушениями таможенных правил) к сфере регулирования государств–участников ТС. Ситуация выглядит так: таможенные правила устанавливаются на уровне ТС, а санкции за их нарушения устанавливают (или не устанавливают вовсе) на уровне национального законодательства. Налицо, на наш взгляд, различие косвенного регулирования товаропотоков в государствах–участниках ТС через «административные барьеры административной ответственности».

Открытые и скрытые формы такого регулирования известны. В качестве примера можно отметить введение товара в оборот через конфискацию.

Но есть и другие внутренние противоречия. В соответствии с ч. 2 ст. 1.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) [2] лицо, совершившее правонарушение за пределами РФ, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случаях, предусмотренных международным договором. В этом ракурсе и наличие единой таможенной территории как пространства противоправных проявлений, и использование в КоАП РФ терминологии из ТК ТС прямо требует обратиться к международному договору (соглашению). Следовательно, унификация – неизбежна.

На наш взгляд, проведение единой таможенной и экономической политики Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации в условиях формирования Единого экономического пространства обеспечивается единой системой экономической безопасности и реализацией единой административно-деликтной политики государств–членов Таможенного союза. Это обусловливает необходимость унификации законодательств государств-членов в сфере административной ответственности за нарушения законодательства об экономических основах Единого экономического пространства (административные правонарушения в сфере экономической деятельности и в сфере таможенного дела). Обратим внимание на то, что ЕЭП защищается не только пресечением таможенных правонарушений, но и иных деяний, посягающих на экономическую систему ЕЭП.

Положения национального законодательства об административной ответственности должны были приводиться в соответствие таможенному законодательству Таможенного союза. Однако в КоАП РФ и иные федеральные законы были внесены изменения в связи с введением в действие Таможенного кодекса Таможенного союза только Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. [3]. Глава 16 КоАП РФ «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил)» была представлена в новой редакции. Однако в настоящее время указанная редакция не может характеризоваться как результат некой унификации законодательства об административной ответственности в сфере таможенного дела. Не углубляясь в авторский сравнительно-правовой анализ действующих статей главы 16 КоАП РФ, укажем лишь на то существенное обстоятельство, что отличия законодательств об административной ответственности государств–членов Таможенного союза уже зафиксированы в целом ряде значимых исследований, а новая редакция главы 16 КоАП РФ в сравнении с предыдущей редакцией не отражает указанный спектр отличий. Достаточно отметить, что перечень статей главы 16 КоАП РФ формально расширился лишь на одну позицию (ст. 16.24 «Незаконные операции с временно

ввезенными транспортными средствами»), а количество составов административных правонарушений в сфере таможенного дела – на три позиции. Это позволяет сделать предварительный вывод о том, что составы административных правонарушений таможенного характера «модернизировались» не существенно.

Унификация законодательств является значимой предпосылкой выравнивания условий экономической деятельности на единой таможенной территории Таможенного союза, пресечения косвенного регулирования трансграничных товаропотоков.

Унификация законодательств государств–членов Таможенного союза в сфере административной ответственности в современных условиях развития национальных законодательств может осуществляться путем введения в действие Основ законодательства государств–членов Таможенного союза об административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного дела, а впоследствии Основ законодательства государств–членов Таможенного союза об административной ответственности за правонарушения экономического характера (в том числе в сфере таможенного дела).

Положения указанных Основ законодательства государств–членов Таможенного союза могут вводиться в кодексы и законы государств-членов, устанавливающие административную ответственность. Нас здесь пугают «декодификацией» административного законодательства. Но мы готовы развернуто обосновать «безвредность» таких реформ для КоАП РФ.

Указанные Основы законодательства государств–членов ТС разрабатываются, прежде всего, в целях унификации составов административных правонарушений. Принципом унификации составов административных правонарушений предлагается принять правило о недопустимости ухудшения положения субъектов экономических правоотношений, функционирующих на национальной территории государства–члена Таможенного союза, в сфере административной ответственности в связи с формированием Таможенного союза и Единого экономического пространства, если это не обусловлено изменением таможенных правил в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза. Признание такого принципа обусловливает такое существенное условие унификации законодательств, как отказ государств–членов ТС от односторонних действий: а) по установлению административной ответственности за нарушения таможенных правил; б) по устранению такой ответственности.

В Основах законодательства подлежат унификации виды и размеры санкций за совершение административных правонарушений.

Правовой основой унификации остаются Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств–членов Таможенного союза (решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 50) [4] и Соглашение о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств–членов Таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях [4].

Недостатками подходов, изложенных в указанных документах, являются, во-первых, согласованная реализация в национальных законодательствах только тех особенностей административной ответственности, которые установлены Договором, во-вторых, отсутствие согласования системы составов противоправных деяний.

Направления и методики, подходы к унификации уже содержатся в системе правовых документов (например, Рекомендации по гармонизации законодательства государств–членов ЕврАзЭС в области административной и уголовной ответственности за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза, Приложение к постановлению Бюро МПА ЕврАзЭС от 27.10.2010 г. № 9) [5, с. 104–110]. Однако авторская концепция не сводится к обобщению положений, имеющихся в указанных документах.

Рекомендуемая рациональная методика унификации включает следующие стадии: формирование законопроектов о внесении изменений в национальные кодексы в части уточнения составов административных правонарушений в сфере таможенного дела в связи с введением в действие Таможенного кодекса Таможенного союза; сравнительно-правовые исследования уточненных составов административных правонарушений с целью систематизации общих и отличительных элементов составов правонарушений; экспертный анализ показателей правоохранительной деятельности таможенных органов с целью выявления административных правонарушений в сфере таможенного дела, подлежащих криминализации; утверждение согласованного перечня единых правовых формулировок составов административных правонарушений; принятие Соглашения государств–членов Таможенного союза об Основах законодательства государств–членов Таможенного союза об административной ответственности за правонарушения в сфере таможенного дела и внесение изменений и дополнений в национальные кодексы.

Первичным проявлением модернизации законодательства естественно является внесение обоснованных изменений и дополнений в нормативные акты. В этой связи симптоматично, что в Таможенный кодекс ТС с 16.04.2010 г. изменения не вносились, хотя соответствующие предложения в различных формах существуют, в том числе разработанные Комиссией ТС.

Сформированные предложения об изменении таможенного законодательства системно отражают:

1) присоединение всех участников ТС к Конвенции Киото (Протокол 1999 г.) об упрощении и гармонизации таможенных процедур [6];

2) присоединение РФ к ВТО [7];

3) выявленные несоответствия таможенного законодательства потребностям практики.

В отношении Конвенции Киото должно быть реализовано требование о прямом действии международно-правового акта, хотя распространяется и другая позиция, согласно которой требуются масштабные изменения в национальное таможенное законодательство.

В отношении присоединения к ВТО – РФ пока первая страна ТС, прошедшая эту правовую процедуру. Это определяет характер договоренностей Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан о взаимодействии при вступлении в ВТО. Главный принцип здесь – приоритет условий вступления в ВТО, закрепленных на международном уровне Россией.

Модернизация законодательства может проявляться и в расширении круга источников права. Правда, в сфере таможенного регулирования приоритетным источником является Таможенный кодекс ТС. Словом, принятие Соглашений государств–участников ТС и решений Евразийской экономической комиссии (Комиссии ТС) обусловлено требованиями ТК ТС. Это важно. Соглашения по таможенным вопросам могут, так сказать, «превзойти себя» только в случае изменения самого ТК ТС. При этом существенно, что вступление в силу и действие Соглашений и решений Евразийской экономической комиссии (Комиссии ТС) отличаются. Преимущество решений Комиссии в пределах ее полномочий в смысле их действенности прямо обусловлено ТК ТС. А вот Соглашения, как международные договоры, с большим трудом пробивают себе дорогу в нормативную базу ТС. Так, обратим внимание на то, что начало действия самого ТК ТС с 01.07.2010 г. явно не совпадает с датой официального опубликования документа – 13.12.2010 г. (СЗ РФ. – 2010. № 50. – Ст. 6616). Указанное обстоятельство в отношении опубликования и вступления в силу актов ТС стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах РФ» в связи с жалобой

гр. И.Д. Ушакова [8]). Затронутая проблема в различных ее аспектах еще подлежит разрешению. Тем более, что тенденция рассмотрения в Конституционном Суде РФ вопросов таможенного регулирования по ТК ТС и по Федеральному закону от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [9], можно сказать, «возрождается». Тема не ушла в прошлое с таможенным законодательством Российской Федерации 1993–2010 годов. Напомним, что именно Конституционный Суд РФ нанес ряд «нокаутирующих» ударов по Таможенному кодексу РФ 1993 г. [10]. Заметим, Протокол о присоединении к ВТО также прошел оценку Конституционного Суда РФ [11].

В связи со сказанным Соглашения государств–членов ТС существенно влияют на вектор движения интеграции. Часто в этом усматривают только глобальные экономико-политические проявления. Однако можно указать и на сугубо прагматические юридические основания интеграционного нормотворчества.

Так, самой яркой иллюстрацией высказанного тезиса является заключение Международного договора от 18.11.2011 г. о Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) [12]. Позволим себе указать, что этот шаг был не только реализацией интеграционно-политических идей, сформулированных В.В. Путиным осенью 2011 г., но и логико-правовыми действиями по укреплению и конкретизации статуса Таможенного союза. А именно: в Соглашениях и ТК ТС следовало бы представить Таможенный союз не просто пространством реализации единого таможенного режима, а международной организацией, способной выступать полноценным субъектом международного права. В этом смысле Таможенный союз и ЕврАзЭС вовсе не тождественны уже в силу состава участников. По этой причине создание Евразийского экономического союза – более чем юридически обосновано.

Отметим, что ЕЭК уполномочена принимать решения по таможенным и иным (по направлениям ЕЭП) вопросам, т.е. имеет место эволюционная замена КТС. ЕЭК характеризуется более отчетливо, чем КТС как наднациональный орган управления.

Можно только приветствовать тот факт, что большинство специалистов ориентируются на заключение к 2015 г. широкомасштабного Договора о Евразийском экономическом союзе, который впитает в себя весь позитивный опыт интеграции на уровне ТС и попыток формирования ЕЭП.

В связи началом активной деятельности Евразийской экономической комиссии необходимо отметить и становление Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС). На наш взгляд, сейчас имеются основания для более четкого отграничения ВЕЭС от Межгосударственного совета ЕврАзЭС. Юридическое понятие «Высший орган Таможенного союза» приобретает двойственность. Высший Евразийский экономический совет мыслится уже как адекватный высший орган Евразийского экономического союза.

По нашему мнению, указанные статусные аспекты ЕЭК и ВЕЭС должны быть отражены в ТК ТС.

От интеграции выигрывают все и по разным направлениям. Так, отмечается, что в 2012 г. рост взаимного товарооборота составил 11%, в то время как рост товарооборота с третьими странами – только 5%. Растет масса таможенных платежей, поступающих в бюджеты государств–участников ТС (на 30% и более). Позитивной статистики достаточно. Однако на перспективы развития таможенного законодательства (в части таможенно-тарифного регулирования и распределения платежей по бюджетам) влияют обнаруживающиеся различия в эффективности интеграции для государств-участников. В ходе проведенных опросов выяснилось, что среди респондентов Таможенный союз одобряют 76% граждан Казахстана, 70% россиян и 62% граждан Республики Беларусь. В то же время, по разным данным, именно в Беларуси следует ожидать максимального относительного экономического эффекта.



Однако данные по росту таможенных платежей, поступающих в бюджеты государств-участников в условиях действия Соглашения о распределении собираемых таможенных платежей, указывают на то, что рост поступлений – неравномерен. В настоящее время представляется неясным, как оценивать возможные данные о том, что поступления таможенных платежей в бюджет государства–участника ТС снижаются по сравнению с уровнем, который был бы достигнут при сохранении принципа «платеж по стране назначения». Более того: а) существующая система все равно не позволяет говорить о формировании какого-либо «общего таможенного бюджета ТС»; б) в рассматриваемом ракурсе субъекты Российской Федерации (в частности, Москва, Санкт-Петербург) не выигрывают, развивая свои внешнеэкономические связи.

В связи со сказанным, рекомендации по совершенствованию таможенного законодательства должны учитывать параметры экономического роста в Таможенном союзе как основной результат таможенно-правового регулирования, но с учетом его пробелов и ограничения возможности проведения государственного контроля (адекватная самооценка таможенных органов).

Совершенствуя таможенное законодательство, исходим из базового положения о том, что интеграционные уровни Таможенного союза и Единого экономического пространства обеспечиваются взаимосвязанными, но различными системами законодательства. Единое экономическое пространство выстраивается на базе Таможенного союза, обеспечивающего единую таможенную политику в отношении третьих стран. Однако решение основных задач Единого экономического пространства обеспечивается применением самостоятельных экономико-правовых средств, отличных от средств таможенного регулирования (таких как применение таможенного тарифа, таможенный контроль, таможенное оформление, установление таможенных режимов). В этом заключается принципиальное отличие таможенного законодательства и законодательства о Едином экономическом пространстве.

В ближайшее время требуется разработать на основе пакета трехсторонних Соглашений Основы экономического законодательства Евразийского экономического союза (Экономический кодекс ЕЭС); гармонизировать Таможенный кодекс ЕЭС и Экономический кодекс ЕЭС как единую правовую основу функционирования создаваемого ЕЭС.

Существенной экономико-правовой проблемой в настоящее время является отсутствие единых нормативных подходов государств–членов Таможенного союза к решению задачи обеспечения единства экономического пространства и экономического роста на национальных государственных территориях. Вследствие этого Российская Федерация обретает принципиально новую задачу выравнивания экономических условий, экономико-правовой среды в субъектах Российской Федерации и регионах иных государств–членов Таможенного союза в условиях выведения торговли товарами Таможенного союза из сферы внешней торговли.

Еще одна проблема – развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере таможенного дела. Требуется внести в национальные законодательные акты по таможенному делу и формированию Единого экономического пространства в целях реализации партисипативного управления положения об участии в формировании и реализации государственной политики в сфере экономической интеграции некоммерческих организаций, объединяющих лиц, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (по аналогии ст. 53 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). Такое ГЧП идет по двум направлениям: формирование нормативной базы и обеспечение безопасности внешней торговли.

Одновременно следует провести унификацию в национальных законодательствах государств-членов Таможенного союза системы показателей деятельности таможенных органов, порядка и методики их мониторинга.

Современные проблемы правоприменения в сфере таможенного регулирования могут быть обусловлены и определенным отставанием технической инфраструктуры от формирования системы регламентации административных операций (например, недостаточное техническое обеспечение процедур предварительного информирования и предварительного таможенного декларирования в пунктах пропуска через таможенную границу Таможенного союза).

Использованная литература:

1. Таможенный кодекс Таможенного Союза. Приложение к Договору о Таможенном кодексе от 27 ноября 2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. – № 50. – Ст. 6616.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. № 1 (ч.1). – Ст.1.

3. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 07.12.2011 г.; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. № 50. – Ст.7351.

4. Официальный сайт Комиссии Таможенного союза www.tsous.ru (документы официально не опубликованы // СПС «Кодекс»).

5. Материалы заседания Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского Экономического Сообщества 27 октября 2010 года / Отв. за вып. П.Б. Зверев. – СПб, Левша, 2010.

6. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Конвенция Киото) от 18.05.1973 г. (в ред. Протокола 1999 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 5.

7. Международный протокол от 16.12.2011 г. о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 23.07.2012; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. № 37. – Ст.4986.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах РФ» в связи с жалобой гр. И.Д. Ушакова // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 15. – Ст.1810.

9. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 48. – Ст. 6252.

10. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 31. – Ст. 1224.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.07.2012 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 29. – Ст. 4169.

12. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18.11.2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 11. – Ст.1275.

Унификация законодательств является значимой предпосылкой выравнивания условий экономической деятельности на единой таможенной территории Таможенного союза, пресечения косвенного регулирования трансграничных товаропотоков.