А.Б. Новиков,
профессор кафедры правового регулирования экономики
Санкт-Петербургского государственного университета
экономики и финансов,
кандидат юридических наук

Особенности регламентации таможенных процедур в условиях Таможенного союза

Регламентация таможенных процедур занимает центральное место среди множества правовых проблем функционирования Таможенного союза ЕврАзЭС (далее – ТС), поскольку эти процедуры отражают цель, содержание и порядок административной деятельности таможенных органов в условиях международной экономической интеграции.

Таможенный союз представляет собой вид международной экономической интеграции на основе многосторонних договоров, предусматривающих особые условия применения средств таможенного регулирования. Формирование союза изменяет характер международного таможенного процесса – деятельности государств и их таможенных служб по заключению и реализации международных соглашений по таможенному сотрудничеству. В этом ракурсе особенности регламентации таможенных процедур в условиях становления Таможенного союза могут рассматриваться в соответствующих формах международного таможенного сотрудничества.

Международное сотрудничество в таможенной сфере протекает в разнообразных формах. Указанные формы могут классифицироваться как функциональные и интеграционные. Функциональные формы таможенного сотрудничества представляют собой формы взаимодействия таможенных служб суверенных государств при исполнении функций таможенного регулирования в доинтеграционной фазе (функции таможенного контроля, таможенного оформления, борьба с контрабандой и нарушениями таможенных правил и др.). В доинтеграционной фазе успешно осуществляется взаимодействие таможенных органов государств, входящих в международные организации в таможенной сфере (например, Всемирную торговую организацию, Всемирную таможенную организацию).

Интеграционные формы таможенного сотрудничества являются формами реализации таможенных функций в

условиях экономико-политической интеграции государств (в зоне свободной торговли, в Таможенном союзе, в Едином экономическом пространстве). Интеграционные формы сотрудничества проявляются как формы единого управления таможенными системами государств-участников. В сформированных (завершенных) таможенных союзах (например, Таможенный союз ЕС) интеграционные формы реализуют деятельность надгосударственных органов управления таможенным делом и поглощают функциональные формы.

В условиях формирующегося (незавершенного) Таможенного союза ЕврАзЭС обнаруживается такая особенность, как сочетание функциональных и интеграционных форм таможенного сотрудничества. Так, например, правоохранительная деятельность таможенных органов участников ТС осуществляется в соответствии с законодательством государств-участников и остается функциональной формой деятельности и сотрудничества таможенных органов.

Отличительной особенностью интеграционных форм международного таможенного сотрудничества в условиях ТС является образование нового субъекта международного таможенного права. Таможенный союз обозначает не только совокупность условий взаимодействия государств в сфере таможенного регулирования, но и международную организацию. Несмотря на оговорки государств – членов ЕврАзЭС о сохранении полного суверенитета (о создании Таможенного союза без надгосударственных органов, без единого таможенного бюджета, об обособленном вступлении государств ЕврАзЭС в ВТО и т.п.), они все же уступают часть своего таможенного суверенитета международной организации – Таможенному союзу. Такая уступка проявляется, в частности, в нормотворческом процессе Таможенного союза ЕврАзЭС. Особенностью такого нормотворческого процесса является ограничение компетенции национальных государственных органов в сфере таможенного регулирования. Соответственно актуальным является предложение о введении в Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС) основных положений о Таможенном союзе ЕврАзЭС как региональной международной организации, включающих правовые принципы функционирования Таможенного союза в свете требований ВТО и определений понятий «государство–участник Таможенного союза», «надгосударственные органы Таможенного союза» с установлением их основных полномочий по аналогии со ст. 6 ТК ТС («Таможенные органы и их основные задачи»).

Формирование принципиально новой системы правового регулирования – права Таможенного союза – является существенной особенностью регламентации административных процедур Таможенного союза ЕврАзЭС. В Таможенном союзе осуществляется согласованная и синхронная имплементация международно-правовых норм в правовые системы государств-участников (унификация национальных законодательств) посредством введения в действие ТК ТС и других актов таможенного законодательства Таможенного союза, а также особый вид гармонизации национальных законодательств – ориентированное нормотворчество. Ориентированное нормотворчество государств-участников выражается в установлении и реализации их полномочий в сфере таможенного регулирования по определенному кругу вопросов. Однако, по нашему мнению, в настоящее время в результате такой унификации и гармонизации законодательств создается слишком сложная для практического применения система правовых актов в сфере таможенного дела ЕврАзЭС. Такая система оказалась более громоздкой, чем подвергавшаяся критике система таможенного законодательства Российской Федерации.

Так, во-первых, Таможенный кодекс ТС устанавливает источники таможенного законодательства Таможенного союза, в число которых не входит таможенное законодательство государств-участников. Таможенное регулирование в Таможенном союзе осущест-

вляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, и лишь в части, не урегулированной таким законодательством, – субсидиарно в соответствии с законодательством государств-участников Таможенного союза (ч.1 ст. 3 ТК ТС). Законодательные органы Российской Федерации утрачивают право таможенного регулирования по вопросам, урегулированным таможенным законодательством ТС. Органы исполнительной власти России (например, Минфин РФ, ФТС) утрачивают право таможенного регулирования (если иное прямо не предусмотрено федеральными законами) в силу того, что таможенное законодательство Российской Федерации включает только Таможенный кодекс Российской Федерации и федеральные законы (ч. 2 ст. 3 ТК РФ). Однако при этом нормотворческие функции таможенных органов все же непосредственно предусматриваются в ТК ТС (например, ч.1 ст. 315) наряду с их нормотворческой инициативой (например, ч. 3 ст. 51). Во-вторых, Таможенный кодекс ТС устанавливает вопросы исключительного ведения ТС, не урегулированные в ТК ТС, по которым предусматривается принятие значительного числа международных соглашений и решений Комиссии Таможенного союза. В-третьих, Таможенный кодекс ТС прямо устанавливает многочисленные предметы регулирования государств–участников ТС, регламентируемые таможенным законодательством государств–участников ТС. В-четвертых, Таможенный кодекс ТС устанавливает предметы регулирования, по которым законодательство таможенного союза и законодательство государств–участников ТС применяется совместно. При этом предусматривается и применение нормативно-правовых актов государств–участников Таможенного союза, «изданных в соответствии с международными договорами государств–участников Таможенного союза» (ч. 1 ст. 152 ТК ТС). Допускаются случаи применения ТК ТС, только когда иные правила не установлены законодательством государств–участников Таможенного союза (ч. 2 ст. 333, ч. 3 ст. 336). В-пятых, Таможенный кодекс ТС устанавливает и предметы регулирования, по которым законодательство Таможенного союза применяется в части, не урегулированной таможенным законодательством государств–участников Таможенного союза (ст. 372 ТК ТС). Полагаем, что со временем такая запутанная система будет подвегнута упрощению.

Сейчас перед участниками ЕврАзЭС стоит сложная задача создания полноценного Таможенного союза на основе правовых принципов, выработанных мировой практикой и закрепленных в документах ГАТТ/ВТО. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Конвенция Киото) в редакции Протокола 1999 г. не устанавливает каких-либо специальных правил в отношении таможенных формальностей в Таможенном союзе. В этой связи право Таможенного союза ЕврАзЭС должно, прежде всего, четко сформулировать принципы таможенного сотрудничества**,** позволяющие идентифицировать создаваемое интеграционное объединение как Таможенный союз, а не иное образование. В связи с этим необходимо ввести в Таможенный кодекс Таможенного союза систему правовых принципов функционирования Таможенного союза в свете требований ВТО.

Система и содержание процедурных институтов ТК ТС определяет ряд новых положений и тенденции развития концепции административных процедур таможенного дела.

В настоящее время совершенствование правового регулирования административных операций в таможенной сфере (упрощение «таможенных формальностей») рассматривается как существенная предпосылка соблюдения таможенных прав и законных интересов физических и юридических лиц. Однако и в российском таможенном законодательстве (ТК РФ 1993 г. и 2003 г.), и новом законодательстве Таможенного союза (ТК ТС 2009 г.), как и в базовых правовых актах ВТО, до сих пор не прослеживается вопло-

щение единой концепции правового регулирования таможенных процедур.

На основе новых положений ТК ТС, можно установить, что административные процедуры таможенного дела включают таможенный контроль, таможенные процедуры «использования» товаров и транспортных средств («таможенные режимы» в терминах ТК РФ) и таможенные операции (в том числе таможенное оформление в терминах ТК РФ). «Традиционно» ТК ТС в ст. 4 распространяет понятие «таможенные операции» не на все совместные действия лиц и таможенных органов, а понятие «таможенная процедура» – не на весь порядок проведения таможенных действий. При этом в ТК РФ понятие «таможенные процедуры» не включает мероприятия таможенного контроля. В ТК ТС понятие «таможенные процедуры» вообще сводится к требованиям и условиям пользования и(или) распоряжения товарами на таможенной территории Таможенного союза или за ее пределами и отграничивается от таможенных операций (предшествующих подаче таможенной декларации или непосредственно связанных с помещением товаров под таможенную процедуру).

ТК ТС отказался от концептуальных положений, использующих понятия «таможенное оформление», «государственные таможенные услуги», «таможенные административные производства».

Развивая единую концепцию административных процедур таможенного дела, необходимо внести предложение о введении в ТК ТС и ТК РФ определения: таможенное оформление – осуществляемые таможенными органами и иными лицами таможенные операции, направленные на закрепление или изменение статуса товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу, и документально удостоверяемые таможенными органами. Таможенное оформление подразделяется на предварительное (подготовительное) и основное таможенное оформление. При предварительном (подготовительном) таможенном оформлении в отношении товаров и транспортных средств осуществляются подготовительные операции (например, временное хранение) – таможенные операции, предшествующие подаче таможенной декларации (раздел 4 ТК ТС). При основном таможенном оформлении осуществляется помещение товара под избранную таможенную процедуру «использования» (раздел 5 ТК ТС).

В единой концепции административных процедур таможенного дела государственные таможенные услуги – государственно-монопольные услуги в сфере таможенного дела, оказываемые таможенными органами. Государственные таможенные услуги включают таможенное оформление, таможенное хранение (временное хранение и таможенное складирование), таможенное сопровождение, информирование и консультирование, ведение реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, аттестацию специалистов по таможенному оформлению (работников таможенных представителей – ч. 5 ст. 12 ТК ТС). При этом часть полномочий таможенных органов (например, временное хранение, таможенное складирование) может передаваться негосударственным субъектам, оказывающим услуги в силу прямого указания закона на конкурентной и коммерческой основе.

В ТК ТС, как и в ТК РФ, не реализована идея о наличии замкнутой системы таможенных процедур (таможенных режимов в терминах ТК РФ) различного назначения.

В концепции правового регулирования административных процедур в сфере таможенного дела в единую систему должны быть объединены таможенные процедуры «использования» товаров и транспортных средств (например, процедуры выпуска для внутреннего потребления, экспорта, переработки и др.) и таможенные процедуры контроля (например, таможенная проверка, задержание товаров и документов при проведении таможенного контроля). При этом возникает системное обоснование для отграничения в ТК РФ и ТК ТС «таможенных проце-

дур» от таможенного контроля. Таможенным процедурам «использования» соответствует статус товаров и транспортных средств, определяемый целями государственного регулирования экономики, а таможенным процедурам контроля соответствует статус товаров, находящихся под таможенным контролем, определяемый целями государственного контроля, в том числе непосредственно на границах Таможенного союза. В связи с этим обосновано предложение о включении в число таможенных процедур контроля таких мер, как контроль прибытия товаров на таможенную территорию Таможенного союза и контроль убытия товаров с таможенной территории Таможенного союза. Соответственно «прибытие» и «убытие» как таможенные операции регламентируются таможенными процедурами контроля. В связи со сказанным обращает на себя внимание новелла ТК ТС, в соответствии с которой совокупность предварительных операций, ранее именуемая «внутренний таможенный транзит», преобразована в таможенную процедуру «таможенный транзит». Соответственно обретает логичное обоснование предложение о преобразовании в ТК ТС временного хранения товаров как предварительной операции в таможенную процедуру, аналогичную процедуре таможенного склада. При реализации такой правовой новеллы в системе предварительных операций останутся прибытие товаров на таможенную территорию Таможенного союза и убытие товаров с таможенной территории Таможенного союза. Важным положительным свойством формулируемой концепции является возможность разграничения таможенных операций (действий) на регламентируемые процедурами таможенного контроля и регламентируемые процедурами оказания государственных таможенных услуг (в том числе – процедурами таможенного оформления).

Важным обстоятельством является наличие специфических таможенных процедур, обусловленных функционированием Таможенного союза. Специфические таможенные процедуры, обеспечивающие единство образованной таможенной территории, подразделяются на фискальные и координационные.

Фискальные процедуры реализуют одновременно единое таможенно-тарифное и фискальное нетарифное регулирование в установленных в Таможенном союзе таможенных процедурах (взимание таможенных пошлин, налогов и сборов) и распределение таможенных доходов между государствами-участниками (ч. 5 ст. 84, ч. 3 ст. 93 ТК ТС). По нашему мнению, фискальные процедуры Таможенного союза наиболее сложны для реализации, поскольку предполагают, кроме применения единого таможенного тарифа в отношении третьих стран, еще и высокую степень гармонизации и унификации бюджетных, налоговых и валютных систем государств-участников.

Координационные процедуры реализуют единое управление таможенной администрацией Таможенного союза. Практическая реализация соглашений о Таможенном союзе начинается с определения порядка взаимодействия таможенных служб (ч. 3 ст. 51 ТК ТС) в условиях интеграции. При этом можно использовать три способа управления: 1) создание надгосударственного органа управления; 2) распределение полномочий между таможенными службами при сохранении ведущей роли за одной из них; 3) создание при таможенных службах друг друга представительств. Особенностью нынешнего этапа функционирования Таможенного союза ЕврАзЭС является использование третьего варианта, допускающего значительную самостоятельность таможенных служб при осуществлении таможенной политики Таможенного союза. В то же время имеется тенденция к использованию и второго варианта. Так, согласно ч. 4 ст. 51 ТК ТС государственный орган исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченный в сфере таможенного регулирования, осуществляет техническое ведение Товарной номенклатуры.

Развитие таможенных процедур и операций будет определяться также решением специфических проблем правового регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС, без решения которых невозможно говорить о функционировании ни Таможенного союза, ни зоны свободной торговли (принципы перемещения нефте- и газопродуктов и их ценообразование, преодоление последствий существенных различий таможенных тарифов и таможенных правил ввоза товаров в доинтеграционной фазе, косвенное ограничение торговли между государствами-участниками и др.).

Ключевые слова: Таможенный союз ЕврАзЭС; таможенный кодекс; таможенные операции; таможенные процедуры; таможенное сотрудничество; таможенный контроль; государственные услуги.

Keywords: Custom union of the Eurasian Economic Community; the Custom Code; customs operations; customs procedures; cus-toms cooperations; customs control; public service.

Отличительной особенностью интеграционных форм международного таможенного сотрудничества в условиях ТС является образование нового субъекта международного таможенного права. Таможенный союз обозначает не только совокупность условий взаимодействия государств в сфере таможенного регулирования, но и международную организацию.