

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТАМОЖЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС В СВЕТЕ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

Д.А. Турланов

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

.....

После длительного процесса присоединения Россия стала членом Всемирной торговой организации, что требует всесторонней оценки последствий этого шага для России и ее отношений с торговыми партнерами. Учитывая, что основным торговым партнером России является Европейский союз, а также принимая во внимание роль таможенного администрирования в обеспечении бесперебойной торговли, в данной статье приведена правовая оценка влияния вступления России в ВТО на формирование правовых основ сотрудничества России и Евросоюза в таможенной сфере. Автор приходит к выводу, что в силу своей торговой, а не таможенной специфики ВТО регламентирует таможенные формальности в части обеспечения гарантий того, чтобы таможенные формальности не стали ограничением торговли. Кроме того, за время присоединения ко Всемирной торговой организации Россия в основном обеспечила приведение своего законодательства в соответствие с нормами ВТО. Так, таможенное сотрудничество России и ЕС еще со вступления в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве базировалось на отдельных положениях норм Всемирной торговой организации, в частности закрепленных в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, на которые Соглашения о партнерстве и сотрудничестве содержит ссылки. Данные обстоятельства минимизируют масштаб последствий членства России во Всемирной торговой организации для дальнейшего формирования правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС. Вместе с тем автор обосновывает возможность использования в работе по минимизации рисков правовых инструментов сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере. Данные правовые инструменты позволят таможенным органам России и ЕС качественно и без излишнего вмешательства администрировать постоянно растущие объемы торговли в условиях членства во Всемирной торговой организации. В свою очередь, это станет важнейшим фактором не только экономической и национальной безопасности, но и роста инвестиционной привлекательности России.

.....

Ключевые слова: ВТО, ЕС, Россия, право, таможенное сотрудничество.

Президент России В.В. Путин 21 июля 2012 г. подписал Федеральный закон «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» [1]. 22 августа 2012 г. Россия стала 156-м членом Всемирной торговой организации (ВТО). Как в процессе присоединения, так и после обретения Россией членства в указанной международной организации идут споры о последствиях этого шага для страны. Учитывая масштабы торгово-экономического сотрудничества между Россией и ЕС, а также роль, которую играет взаимодействие сторон в таможенной сфере для обеспечения бесперебойной торговли, интерес для оценки представляют последствия вступления России в ВТО с точки зрения возможного влияния на дальнейшее развитие правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС.

Сразу следует отметить, что ВТО, будучи торговой организацией, предлагает своим членам главным образом набор инструментов торгового характера, которые не следует отождествлять с инструментами таможенного администрирования, вырабатываемыми на международном уровне под эгидой Всемирной таможенной организации. В связи с этим обязательства в рамках ВТО, затрагивающие вопросы собственно таможенного администрирования, содержатся в той мере, в какой это необходимо для обеспечения беспрепятственной торговли между членами ВТО. Данный факт нашел отражение в оценке последствий присоединения России к ВТО, данной наиболее авторитетным российским специалистом в области таможенного и внешнеэкономического права, партнером, руководителем практики по таможенному праву и внешнеэкономическому регулированию юридической компании «Пепеляев Групп» Г.В. Баландиной [2].

Тем не менее следует отметить ряд международных соглашений в рамках ВТО, а также документов, выработанных в процессе присоединения России к ВТО, содержащих вопросы таможенного администрирования. К таким актам необходимо отнести Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. (ГАТТ), производное от него Соглашение по применению статьи VII ГАТТ, а также документы, оформившие присоединение России к ВТО. К последним относятся Протокол о вступлении России в ВТО, доклад Рабочей группы по присоединению России к ВТО, включая обязательства России перед членами ВТО по уровню ставок ввозных таможенных пошлин, размещенные на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации в сети Интернет [3]. Важным выводом, который следует сделать из анализа указанных документов, является вывод о том, что в целом российское таможенное и внешнеэкономическое законодательство соответствует нормам ВТО.

Это, в частности, обусловлено долгим процессом присоединения России к ВТО, который длился 18 лет. За это время Россия, в том числе посредством международно-правового регулирования

товарообмена со странами, являющимися членами ВТО, в том числе с ЕС, привела свое таможенное и внешнеэкономическое законодательство в соответствие с установленными в ВТО стандартами. В качестве примера следует привести СПС, которое содержит ссылки на ГАТТ, в рамках которых Россия берет на себя обязательство использовать отдельные правовые конструкции в значениях, определенных ГАТТ. Так, в соответствии со ст. 10 СПС это касается использования таких терминов, как «режим наиболее благоприятствуемой нации», «таможенный союз», «зона свободной торговли». По мнению П.А. Калининченко, принципиальной задачей СПС была адаптация торговых отношений России и ЕС к нормам и правилам ВТО. Именно поэтому самый значимый раздел Соглашения о торговле товарами либо воспроизводит нормы ГАТТ в тексте СПС, либо содержит бланкетные нормы, отсылающие к положениям ГАТТ [4].

Среди норм ВТО, имеющих важное значение с точки зрения их влияния на формирование законодательства России о таможенном деле, а также таможенного законодательства Таможенного союза, следует отметить Соглашение по применению ст. VII ГАТТ, так называемый Кодекс по таможенной стоимости [5]. Будучи основополагающим международным стандартом по вопросам определения, декларирования и контроля таможенной стоимости, являющейся базовой правовой конструкцией в таможенном регулировании, данное соглашение полностью отражено в нормах указанного законодательства. Тем не менее, как отмечает Г.В. Баландина в интервью, посвященном последствиям присоединения России к ВТО, данному газете «ЭЖ-ЮРИСТ», проблемы с определением таможенной стоимости в России сохраняются в связи с так называемым «эксцессом правоприменения». Его суть заключается в том, что Россия за время действия СПС существенно продвинулась в приращении своего таможенного законодательства в соответствии с международными и европейскими нормами. Российское законодательство содержит:

- современные процедуры таможенного оформления, предусматривающие использование предварительного информирования;
- системы управления рисками при выборе тех или иных форм таможенного контроля;
- институт уполномоченного экономического оператора и другие прогрессивные таможенные технологии.

Однако этого недостаточно для обеспечения беспрепятственного перемещения товаров через границу. Причиной этому является низкое качество применения указанных таможенных процедур на практике. Самые прогрессивные таможенные технологии, предусмотренные российским законодательством, применяются таким способом, который искажает их первоначальное назначение. Это констатируют и европейские бизнесмены, отмечая, что, несмотря на включение в законодательство прогрессивных европейских и зарубежных норм, их некорректное применение не позволяет добиться упрощения и ускорения

торговли. Данное обстоятельство вынужден констатировать генеральный директор Ассоциации европейского бизнеса Франк Шауфф, говоря о том, что по вине таможи возникает много сбоев в поставках, что в свою очередь останавливает работу совместных производств на территории России. По его словам, российские чиновники не понимают, как формируются цены на мировом рынке, действуют медленно, принимают неправильные решения, что приводит к существенным потерям иностранного бизнеса и появлению у России негативного имиджа [6]. Вступление же России в ВТО создает компаниям и бизнесу в целом:

- возможность оперировать не только таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством России в области таможенного дела, но и правилами ВТО и разъяснениями, которые на основе этих правил дает Всемирная таможенная организация;

- более широкие возможности для диалога с таможенными органами для урегулирования спорных вопросов [7].

На нормах ВТО основаны положения российского законодательства в сфере охраны прав на интеллектуальную собственность при трансграничном перемещении товаров, регулирования отдельных вопросов тарифного регулирования, в частности тарифных льгот и преференций, взимания таможенных сборов за совершение таможенных операций. Вместе с тем в России продолжается работа по приведению своего законодательства в области таможенного дела в соответствие с нормами ВТО. Так, идет работа по приведению законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях в соответствие со ст. VIII ГАТТ, устанавливающей принцип соразмерности наказаний за таможенные правонарушения. Данная статья предусматривает, что никакая из договаривающихся сторон не должна налагать крупных штрафов за незначительные нарушения таможенных правил или процедурных требований. В частности, штраф за какие-либо пропуски или ошибки в таможенной документации, которые легко исправимы и явно были совершены не в целях обмана и не являются грубой небрежностью, не должен превышать размера, который необходим для того, чтобы служить только предупреждением.

Вывод о соответствии таможенного законодательства России нормам ВТО отражен в тексте доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО. В связи с изложенным следует сделать вывод, что законодательство России формально соответствует нормам ВТО, регламентирующим выполнение таможенных формальностей, в связи с чем факт вступления России в ВТО не дает правовых оснований прогнозировать существенные изменения в правовом регулировании таможенного сотрудничества России и ЕС.

Одновременно с этим следует отметить, что одним из основных преимуществ вступления в ВТО, в том числе для России, является получе-

ние равного и недискриминационного доступа на рынки других государств-членов ВТО. В целях извлечения максимальной выгоды из этого Россия заинтересована в создании максимально простых и удобных правил в области таможенного регулирования как на своей территории, так и на территории основных торговых партнеров, и прежде всего ЕС. Это позволит максимально полно реализовать экспортный потенциал страны, диверсифицировав номенклатуру экспортируемых товаров, а также создав условия для доступа на международные рынки малых и средних предприятий [8].

Таким образом, вступление России в ВТО повышает актуальность совершенствования правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере, делая такое совершенствование залогом эффективной реализации преимуществ от более активного участия России в глобальной внешнеэкономической и правовой среде посредством членства в ВТО. Кроме того, вступление России в ВТО связано с тарифными обязательствами. В соответствии с этими обязательствами тарифная защита должна постепенно сокращаться, что, по словам экс-министра экономического развития Российской Федерации А.Р. Белоусова, является «платой за вход» [9]. Тем самым будут создаваться условия для недискриминационного доступа товаров иностранных производителей на российский рынок, что в свою очередь спровоцирует увеличение объемов ввоза в Россию иностранных товаров, в том числе низкого качества.

В этих условиях возрастает роль правовых механизмов защиты, отличных от тарифных. Их место должны занять инструменты эффективного таможенного администрирования, которые позволяют без излишнего вмешательства во внешнеторговые операции проводить эффективные контрольные мероприятия. В связи с этим развитие правовых основ таможенного сотрудничества с таким партнером, как ЕС, способно стать фактором эффективного контроля трансграничного перемещения товаров в условиях членства России в ВТО.

Как было отмечено, несмотря на достаточно высокий уровень соответствия таможенного законодательства нормам ВТО, Россия продолжает работу по совершенствованию своего законодательства, в том числе с учетом норм ВТО, а также особенностей правовой регламентации торговли с теми или иными торговыми партнерами, прежде всего с ЕС. Правовой анализ доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО показывает, что российское законодательство и практика его применения имеют потенциал для совершенствования. Так, п. 284 доклада содержит обязательство России по продолжению совершенствования института уполномоченных экономических операторов.

Уполномоченный экономический оператор является одним из наиболее прогрессивных инструментов в современной практике таможен-

■ Право

ного администрирования. Его использование позволяет за счет категорирования участников внешнеэкономической деятельности на основе определенных критериев варьировать ресурсы таможенных органов и соответственно степень таможенного контроля в отношении различных участников внешнеэкономической деятельности. За счет выделения на основе установленных критериев «надежных» участников внешнеэкономической деятельности таможенные органы минимизируют контроль в отношении этих лиц, получая возможность сконцентрировать усилия на контроле за действительно рисковыми поставками.

Представляется также, что одним из наиболее актуальных направлений совершенствования указанного института может стать гармонизация и взаимное признание уполномоченных экономических операторов России и ЕС. При этом может быть использован опыт такой работы, который ЕС имеет во взаимоотношениях с США и Японией. Таким образом, Россия и ЕС смогут упростить торговлю с одновременным обеспечением должного уровня ее безопасности. Помимо необходимости совершенствования правового регулирования института уполномоченного экономического оператора, целый ряд вопросов, поднятых членами Рабочей группы по присоединению России к ВТО, требует детального изучения, в том числе с научной точки зрения, и дальнейшего правового урегулирования. Это, в частности, касается следующих вопросов:

- единообразного и транспарентного применения таможенных правил на всей территории России (п. 290 доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО);

- введения Россией ограничений ввоза или вывоза и совершения таможенных операций в отношении отдельных категорий товаров (п. 290 доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО);

- несвоевременного информирования заинтересованных лиц о мерах в сфере таможенного регулирования (п. 293 доклада Рабочей группы по присоединению России к ВТО).

Следует обратить внимание и на то, что в ряде случаев, отвечая на описываемые членами Рабочей группы по присоединению России к ВТО проблемные ситуации, возникающие при применении таможенных правил на практике, представители России ссылались на нормы таможенного законодательства, утверждая, что требуемый механизм предусмотрен. Это еще раз подтверждает указанную выше проблему о несоответствии практики применения норм таможенного законодательства заложенному в них регулятивному смыслу. Эта проблема может быть решена в рамках создаваемой правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС. Для этого в нее необходимо включить нормы, предусматривающие такие меры, как:

- совместные усилия сторон по борьбе с коррупцией на основе действующих международных стандартов (например, Арушской декларации, программы ЕС по этике 2007 г.);

- внедрение прогрессивных таможенных процедур, минимизирующих контакт между сотрудником таможенного органа и предпринимателем;

- повышение ответственности сотрудника таможенного органа за принимаемые решения;

- совершенствование процедур рассмотрения споров, перевод таможенного оформления на электронную основу и другие меры.

Кроме того, немаловажно отметить, что членство в ВТО является дополнительной международной площадкой для выработки совместных инструментов таможенного администрирования торговли между Россией и ЕС. Так, в ходе выступления в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с отчетом о работе правительства за 2011 г. Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «членство в ВТО открывает возможность цивилизованно, в правовом поле отстаивать наши интересы» [10]. Среди прочих торгово-политических преимуществ отмечает данную возможность В.П. Оболенский, указывая, что вступление в ВТО позволит России избежать торгово-политической изоляции [11].

Таким образом, в заключение следует отметить, что членство России в ВТО не окажет масштабного влияния на правовые основы таможенного сотрудничества России и ЕС в связи с тем, что:

- во-первых, в силу своей торговой, а не таможенной специфики ВТО регламентирует таможенные формальности лишь в части, обеспечивающей гарантии того, чтобы таможенные формальности не стали ограничением торговли;

- во-вторых, за продолжительный период вступления в ВТО Россия успела привести свое таможенное законодательство и правовую базу сотрудничества с ЕС в соответствие с установленными в рамках ВТО стандартами. Так, таможенное сотрудничество России и ЕС еще со вступления в силу СПС базируется на отдельных положениях норм ВТО, в частности закрепленных в Генеральном соглашении по тарифам и торговле, на которые СПС содержит ссылки.

Вместе с тем эффективная организация правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС позволит минимизировать негативные последствия вступления России в ВТО и обеспечит полноценное участие, ориентированное на получение максимального результата для экономики. Кроме того, членство в ВТО позволит России на паритетных началах подходить к выработке правового регулирования международной торговли как на глобальном, так и на региональном уровнях.

Список литературы

1. Российская газета. № 166. 23.07.2012.
2. Баландина Г.В. К новой модели. Таможенное регулирование. Таможенный контроль. № 6 // 2012 г. С. 3-10.
3. Электронный ресурс http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreigneconomicactivity/wto/doc20120201_0017
4. Калининченко П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским союзом // Автореферат диссертации на соискание ученой степени док. юрид. наук. М., 2011. С. 34.
5. Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация от А до Я. М.: ВАВТ, 2012. С. 164.
6. Текст выступления Франка Шауффа размещен на официальном сайте Евразийской экономической комиссии в сети Интернет [Электронный ресурс] <http://www.tsouz.ru/Community/Pages/71.aspx>
7. Интервью Г.В. Баландиной газете «эж-Юрист» [Электронный ресурс] <http://www.gazeta-yurist.ru/article.php?i=1902>
8. Доклад Аналитического центра ВТО-ИНФОРМ [Электронный ресурс]: http://wto-inform.ru/upload/brochure/brochure_wto.pdf.
9. РБК daily. Не так страшно в ВТО// 7 ноября 2012 г., № 211 (1496). С. 1.
10. Цитата доступна на информационном сайте ВТО в России [Электронный ресурс] <http://www.wto.ru/ru/newsmain.asp>.
11. Оболенский В.П. Условия присоединения России к ВТО и его последствия для отечественной экономики. М.: ВАВТ, 2012. С. 18–20.

Об авторе

Турланов Даниил Александрович – ведущий специалист–эксперт (юрист) Торгового представительства Российской Федерации в Республике Болгария, соискатель кафедры европейского права МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

**RUSSIA-EU CUSTOMS COOPERATION LEGAL BASE IN THE CONTEXT OF
RUSSIA WTO ACCESSION****D.A. Turlanov**

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *As a result of long-term accession process Russia became WTO member, which stipulates adequate analyze of relevant consequences both for Russia and its bilateral relations with trade partners. Taking into consideration the fact, that EU is Russia's main trade partner and significant role of customs issues in ensuring smooth trade flows across the border, author provides legal assessment of Russia WTO accession influence on Russia-EU customs cooperation legal base. Author comes to the conclusion that due to trade, but not customs nature WTO addresses customs to prevent it from being obstacle to trade. Besides, during accession process Russia in general provided correspondence of its legislation to WTO norms. For example, Russia-EU customs cooperation is based on WTO norms from the date of Partnership and Cooperation Agreement entering into force, in which included references on General Agreement on Tariff and Trade. These facts minimize Russia WTO accession influence on the process of Russia-EU customs cooperation legal base construction. At the same time author proves Russia-EU customs cooperation instrument fruitfulness in elimination of risks arising from Russia WTO accession. Such instruments will support effective customs administration without unreasonable interference in trade flows, including within WTO. At the same time it will be important factor for economic, national security as well as for increase of investment attractiveness of Russia.*

Key words: WTO, EU, Russia, legal, customs cooperation.

References

1. Rossijskaya gazeta [Russian journal], № 166. 23.07.2012
2. Balandina, G.V., 2012, № 6, K novoj modeli [Towards new model], Tamozhennoe regulirovanie. Tamozhennij control. [Customs regulation. Customs control]. P. 3-10.
3. Available at: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/wto/doc20120201_0017
4. Kalinichenko, P.A., 2011, Pravovoe regulirovanie otnoshenij mezhdru Rossiej i Evropejskim souzom [Russia-EU relations legal regulation], Aftoreferat na soiskanie uchenoj stepeni dok. jurid. nauk. [Abstract of dissertation on competition of doctor of science in law degree]. P. 34.
5. Dumulen, I.I., 2012, Vsemirnaya trgovay organizaciya ot A do Ya [World Trade Organization from A to Z], Moscow, VAVT publ. P. 164.
6. Frank Shauff's statement is available at: <http://www.tsouz.ru/Community/Pages/71.aspx>
7. Interview of Balandina G.V. for newspaper «ЭЖ-Юрист» is available at: <http://www.gazeta-yurist.ru/article.php?i=1902>
8. WTO-INFORM Analytical center Report is available at: http://wto-inform.ru/upload/brochure/brochure_wto.pdf.
9. RBK daily, 7 November 2012, № 211 (1496), Not so scary in WTO. P. 1.
10. Quote is available at WTO information portal in Russia: <http://www.wto.ru/ru/newsmain.asp>.
11. Obolenskiy, V.P., 2012, Usloviya prisoedineniya Rossii kVTO i ego posledstviya dlya otechestvennoj ekonomiki [Russia WTO accession and its consequences for domestic economy]. Moscow, VAVT publ. P. 18-20.

About the author

Daniil A. Turlanov – senior specialist-expert (lower) of the Trade representation of the Russian Federation in the Republic of Bulgaria, post graduate student of European law department of Moscow State Institute of International Relations (University) Ministry of Foreign Affairs of Russia. E-mail: daniil-turlanov@yandex.ru
