Подходы к формированию будущей нормативной правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС

Д.А. Турланов

Базовым нормативным правовым актом, регламентирующим сотрудничество между Россией и ЕС в таможенной сфере, является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Анализ данного соглашения свидетельствует о том, что его нормы значительно устарели, не отвечают современным вызовам и будущим потребностям развития торгово-экономических отношений между Россией и ЕС. Данная статья содержит предложения относительно будущей конфигурации нормативного правового регулирования сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере и подходах к ее содержательному наполнению.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим таможенное сотрудничество России и ЕС, является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 г, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (далее – СПС)[1]. С момента его подписания и вступления в силу как внутри России и ЕС, так и в отношениях между ними произошло много перемен, соответствующим образом отразившихся на нормативном правовом регулировании внешней торговли и таможенного дела. В связи с этим нормы СПС не соответствуют современным обстоятельствам и потребностям отношений между Россией и ЕС и требуют обновления.

С момента вступления в силу СПС, помимо кардинального изменения российского таможенного законодательства, одним из наиболее принципиальных событий, способным кардинально повлиять на дальнейшее развитие сотрудничества между Россией и ЕС в таможенной сфере, стало членство России в Таможенном союзе с участием Белоруссии и Казахстана (далее – ТС). В связи с этим Россия передала часть своих полномочий в области таможенного администрирования на наднациональный уровень органам Таможенного союза.

И для того чтобы обеспечение настоящих и будущих потребностей торгово-экономического сотрудничества России и ЕС было максимально полным, требуется использование в рамках таможенного сотрудничества тех полномочий в области таможенного администрирования, которые Россия передала на наднациональный уровень, и соответственно привлечение к такому сотрудничеству органов ТС, которые эти полномочия реализуют.

В связи с этим будущий формат таможенного сотрудничества предполагает два основных направления развития: наднациональный (в рамках полномочий, которые Россия передала органам ТС) и национальный (в рамках полномочий, которые Россия сохранила за собой). Данные направления развития таможен-

Турланов Даниил Александрович – ведущий советник Департамента развития и регулирования внешнеэкономической деятельности Министерства экономического развития РФ, соискатель кафедры европейского права МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

ного сотрудничества России и ЕС не должны конкурировать между собой. Наоборот, они должны дополнять и усиливать друг друга, делая в конечном итоге такое сотрудничество более насыщенным и продуктивным.

Для развития таможенного сотрудничества в рамках сохраненных полномочий Россия имеет достаточные правовые основания. Так, в соответствии с подпунктом 14 пункта 1 статьи 12 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»[2] таможенные органы обеспечивают выполнение международных обязательств России в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела. К таким международным организациям относится в частности ЕС.

По вопросу таможенного сотрудничества на наднациональном уровне, то есть с участием органов ТС, следует отметить следующее: передача полномочий государств–членов ТС в сфере таможенного администрирования Комиссии ТС повлекла невозможность их реализации в рамках международного сотрудничества с иностранными государствами, международными организациями, в том числе с ЕС. Причиной этому стало отсутствие у Комиссии ТС международной правосубъектности.

В соответствии с Договором о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2011 г.[3], Комиссия ТС обладала статусом юридического лица, а соответственно и правосубъектностью, однако этот статус действовал только на территориях государств–членов Таможенного союза. Указанным договором Комиссия ТС не была наделена за пределами указанных территорий международной правосубъектностью. Сложилась ситуация, при которой Комиссия ТС обладала достаточно широким набором полномочий в сфере таможенного администрирования, переданных ей государствами-членами, однако в связи с отсутствием международной правосубъектности не была вправе реализовывать эти полномочия в международных отношениях с государствами, не входящими в ТС, а также международными организациями, в том числе ЕС.

Попытка урегулировать данный вопрос была сделана в Договоре о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.[4]. (далее – Договор). Помимо мер, направленных на реорганизацию Комиссии ТС (упразднение Комиссии ТС и создание вместо нее Евразийской экономической комиссии), Договор предусматривает меры в области международной правосубъектности Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК). Он предусматривает полномочие Высшего Евразийского экономического совета[5] наделять ЕЭК правом подписывать международные договоры.

В связи с этим следует отметить дискретный характер международной правосубъектности ЕЭК, которая будет возникать по мере необходимости в виде поручения Высшего Евразийского экономического совета и прекращаться после исполнения поручения. Такая специфическая правовая конструкция реализации ЕЭК международной правосубъектности свидетельствует о том, что государства на данной стадии развития интеграции не готовы в полном объеме лишаться права контролировать заключение международных договоров по вопросам, переданным на наднациональный уровень.

Особое внимание следует уделить предусмотренному Договором порядку реализации ЕЭК международных полномочий, для чего необходимо кратко охарактеризовать институциональные изменения. Итак, Договор упраздняет Комиссию ТС, а ее полномочия передает создаваемой ЕЭК. ЕЭК состоит из Совета ЕЭК (далее – Совет) и Коллегии ЕЭК (далее – Коллегия). Совет функционирует на основе тех же принципов, что и упраздняемая Комиссия Таможенного союза. В него входят представители государств-членов в должности заместителей глав правительств, в силу чего Совет главным образом ориентирован на реализацию национальных интересов.

В отличие от Совета, Коллегия создана для развития в рамках ТС интеграционных процессов. Одной из основных отличительных особенностей Коллегии является то, что в рамках своей деятельности ее члены, а также сотрудники курируемых ими подразделений (департаментов) не получают указаний от государств, гражданами которых они являются, что обусловливает их независимость и беспристрастность при осуществлении должностных полномочий. Именно Коллегия уполномочена осуществлять основной объем полномочий в рамках международной деятельности ЕЭК. Это касается как переговоров, так и подписания международных договоров. Так, в соответствии с Регламентом работы ЕЭК ведение международных переговоров может быть поручено члену Коллегии, ответственному за осуществление ЕЭК тех полномочий, которые могут быть затронуты в рамках переговорного процесса.

Итак, разработчики Договора предусмотрели, что реализация международной правосубъектности ЕЭК будет осуществляться в рамках Коллегии – органа, ответственного за развитие интеграции в рамках ТС. При этом следует отметить некоторые процедурные особенности, связанные с ролью Совета в реализации международных полномочий. Так, после получения ЕЭК поручения Высшего Евразийского экономического совета о подписании международного договора Коллегия вправе приступить к выполнению этого поручения только после соответствующего решения Совета, который, как было отмечено выше, призван отстаивать национальные интересы. Кроме того, подго-

товленный Коллегией международный договор подлежит одобрению Высшим Евразийским экономическим советом по представлению Совета. Помимо этого Совет может поручить Коллегии при решении ею определенных вопросов, в том числе по проектам международных договоров, провести консультации в рамках консультативного органа.

Такого рода процедурные особенности, ставящие международную работу Коллегии под контроль Совета и Высшего Евразийского экономического совета, призваны обеспечить соблюдение баланса национальных и наднациональных интересов при реализации ЕЭК переданных ей полномочий в рамках международных отношений. Описанная конструкция реализации ЕЭК международной правосубъектности аналогична порядку реализации международной правосубъектности ЕС, в частности в сфере торговой политики.

В соответствии со статьей 207 Договора о функционировании ЕС в редакции Лиссабонского договора[6] основной объем работы при заключении международных договоров выполняет Комиссия ЕС, развивающая наднациональные процессы в ЕС. Однако в целях обеспечения баланса наднациональных и национальных интересов перед тем, как приступить к переговорному процессу, Комиссия ЕС должна получить соответствующее одобрение Совета ЕС, в рамках работы которого государства отстаивают национальные интересы.

Комиссия ЕС должна вести международную работу совместно со специальным комитетом, создаваемым Советом ЕС, а также в рамках руководящих положений, утверждаемых Советом ЕС. Кроме того, Комиссия ЕС на протяжении переговоров должна на регулярной основе докладывать об их ходе специальному комитету и Европейскому парламенту. Из этого следует, что по сравнению с порядком, действующим в ЕЭК, процедура реализации Комиссией ЕС международной правосубъектности более формализована. Тем не менее можно констатировать существенный прогресс интеграции России, Белоруссии и Казахстана в направлении создания нормативной правовой базы международного сотрудничества. Такой прогресс позволит ЕЭК заключать международные договоры по самому широкому спектру вопросов. Так, может быть заключен договор по вопросам таможенного сотрудничества с ЕС. Как было отмечено, в рамках такого договора может быть реализовано сотрудничество в сферах регулирования, реализация которых как в ТС, так и ЕС осуществляется на наднациональном уровне.

Кроме того, Декларация о Евразийской экономической интеграции[7], в частности, фиксирует стремление государств–членов Таможенного союза к укреплению всестороннего, равноправного и взаимовыгодного сотрудничества с другими странами и международными интеграционными объединениями. При этом в данной Декларации не указаны другие международные интеграционные объединения, кроме ЕС, с которым государства–члены ТС планируют выйти на создание общего экономического пространства. Это свидетельствует о том, что положения Договора, предусматривающие международную правосубъектность ЕЭК, являются инструментом дальнейшего развития интеграции посредством активизации международного сотрудничества, прежде всего с ЕС.

Данные обстоятельства во многом предопределяют будущий формат и содержание нормативной правовой базы сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере. Учитывая изложенное, нормативная правовая база таможенного сотрудничества должна состоять из нескольких уровней, что позволит отразить в таможенных отношениях ЕС и России неоднородность полномочий в области таможенного администрирования, а также сделать нормативную правовую базу таможенного сотрудничества более удобной для использования в современных условиях международной торговли. При этом количество указанных уровней не должно перегружать систему, делая ее излишне запутанной и громоздкой. Вместе с этим важной составляющей нормативной правовой базы таможенного сотрудничества должна стать ее способность подвергаться корректировкам по мере необходимости, что повышает эффективность собственно таможенного сотрудничества, а также связанных с ним сфер сотрудничества, прежде всего в торгово-экономической сфере.

С учетом вышесказанного оптимальная нормативная база таможенного сотрудничества ЕС и России должна быть многоуровневой и включать в себя следующие компоненты:

– во-первых, правовая база таможенного сотрудничества ЕС и России должна предусматривать наличие соглашения, регламентирующего сотрудничество на наднациональном уровне между ТС и ЕС. Необходимость такого соглашения обусловлена тем, что значительный объем полномочий России и государств–членов ЕС в области таможенного администрирования передан на наднациональный уровень и осуществляется соответствующими органами. Соглашение между ними позволит включить в сферу международного сотрудничества те аспекты таможенного администрирования, на которые распространяются полномочия, переданные государствами на наднациональный уровень;

– во-вторых, следует обратить внимание на то, кто может быть субъектом данного соглашения как со стороны ТС, так и со стороны ЕС. В соответствии со статьями 4 и 6 Договора ЕЭК пользуется правами юридического лица и может быть наделена Высшим евразийским экономическим советом правом подписывать международные договоры. В связи с этим, а также учитывая переданные государствами–членами ТС полномочия в области таможенного

администрирования, ЕЭК может быть субъектом международного соглашения в области таможенного сотрудничества со стороны ТС;

– в-третьих, возникает вопрос, имеются ли правовые основания для того, чтобы ТС, а не ЕЭК вступал в международное таможенное сотрудничество с ЕС. С одной стороны, это недопустимо, поскольку ТС не пользуется правами юридического лица, в связи с чем не может быть самостоятельным субъектом международного права и соответственно указанного соглашения.

С другой стороны, ЕЭК является постоянно действующим регулирующим органом ТС, уполномоченным заключать международные договоры. Очевидно, что ЕЭК заключает международные договоры, руководствуясь не внутренними институциональными соображениями, а целями ТС, зафиксированными:

а) в преамбуле к Договору о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г.[8];

б) в преамбуле к Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.[9].

Изложенное позволяет допустить, что права и обязательства ЕЭК, возникающие из международных договоров с участием ЕЭК, одновременно возникают у ТС и его государств–членов.

Следует отметить, что отсутствие статуса юридического лица не лишает международную организацию международной правосубъектности. Об этом пишет Л.М. Энтин в учебном пособии, посвященном праву ЕС на этапе эволюции 2009–2017 гг. В качестве примера приведен опыт ЕС, а также ООН. Так, ЕС до Лиссабонского договора формально не обладал статусом юридического лица. Отсутствие такого статуса не мешало ЕС участвовать в международных отношениях, используя следующую правовую логику. ЕС и входящие в его состав в качестве первой опоры Европейские сообщества обладали единой системой институтов. В связи с этим, а также учитывая, что Европейские сообщества обладали статусом юридического лица, указанные институты, в частности Комиссия ЕС, выступала в международных отношениях не только от имени Европейских сообществ, но и от имени ЕС.

Интересен в этой связи также опыт ООН. Несмотря на то что Устав ООН не наделяет ООН статусом юридического лица, Международный суд ООН признал наличие у ООН такого статуса, исходя из анализа целей и полномочий этой организации[10]. В качестве аргумента в пользу такого решения использованы статьи 24 и 38 Договора, изменяющего Договор о Европейском союзе, а также учреждающий Европейские сообщества Договор[11], установивший возможность заключения ЕС международных соглашений с третьими государствами в рамках второй и третьей опоры (ряд такого рода соглашений был заключен, в частности, ЕС с США)[12].

Можно допустить в этой связи, что посредством заключения международных соглашений ЕЭК, обладающей для этого необходимыми полномочиями, ТС становится участником международных отношений, в том числе в рамках таможенного сотрудничества с ЕС. Представляется все же, что при построении нормативной базы международных отношений следует основываться не на указанного рода допущениях, а на четких правовых нормах, зафиксированных в учредительных актах.

В связи с этим правовые основания участия ТС в международных отношениях требуют доработки в части наделения ТС статусом юридического лица и правом заключать международные договоры. При этом может быть использован опыт ЕС. Закрепление статуса юридического лица ЕС однозначно зафиксировано в статье 47 Договора о ЕС[13] в редакции Лиссабонского договора. Данной норме корреспондирует статья 435 Договора о функционировании ЕС, определяющих объем полномочий, вытекающих из статуса юридического лица. В статьях 207 и 218 Договора о функционировании ЕС изложены требования, руководствуясь которыми ЕС заключает международные договоры по вопросам, входящим в его компетенцию. Институтом, осуществляющим международное сотрудничество от имени ЕС, является Комиссия ЕС, действующая в рамках установленного порядка с учетом предписаний Совета ЕС, а также во взаимодействии с ним и Европейским парламентом.

Итак, регламентирующее таможенное сотрудничество ТС и ЕС соглашение должно содержать:

– базовые принципы организации таможенного администрирования товаропотока между странами-членами этих организаций (например, принцип выборочного контроля на основе анализа рисков, информатизация таможенных процедур и др.);

– ссылки на международные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы таможенного администрирования, прежде всего разработанные под эгидой Всемирной таможенной организации (например, Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 г.[14]), а также соответствующих органов ООН;

– важной составляющей такого соглашения могут стать положения, предусматривающие изменение таможенного законодательства. Целесообразность включения такого рода положений в указанное соглашение обусловлена тем, что государства–члены ТС утратили способность самостоятельно изменять целый ряд норм таможенного законодательства. После передачи соответствующих полномочий на наднациональный уровень для изменения указанных норм требуется согласие других государств–членов ТС, которое достигается в рамках работы соответствующих институтов на наднациональном уровне, и прежде всего ЕЭК.

Это дает правовые основания для включения в соглашение, заключаемое между ТС и ЕС, положения, допускающего возможность изменения таможенного законодательства, прежде всего ТС.

Таможенное сотрудничество ЕС и России не должно ограничиваться вопросами, переданными государствами–членами ТС на наднациональный уровень. В связи с этим помимо описанного соглашения, регламентирующего таможенное сотрудничество на наднациональном уровне между ТС и ЕС, должно быть соглашение о таможенном сотрудничестве между ЕС и Россией в рамках тех полномочий, которые Россия сохранила за собой после передачи на наднациональный уровень. Представляется, что заключение такого соглашения имеет большее значение с точки зрения придания импульса развитию таможенного сотрудничества ЕС и России. Основной составляющей такого соглашения должны стать правоприменительные аспекты таможенного администрирования товаров, перемещаемых между ЕС и Россией.

Это обусловлено тем, что таможенное законодательство ТС, а также законодательство России о таможенном деле в достаточно полной степени соответствуют современным стандартам таможенного администрирования. Однако низкое качество применения существующих норм не позволяет обеспечить беспрепятственного перемещения товаров через границу, провоцируя возникновение многокилометровых очередей транспортных средств в районе пунктов пропуска на совместной границе. В таком соглашении заинтересована как Россия, так и ЕС, нуждающийся в установлении в России таких стандартов таможенного администрирования, прежде всего с точки зрения методов его применения на практике.

Речь идет о стандартах, которые позволили бы обеспечить беспрепятственный доступ товаров ЕС на представляющий для ЕС большой интерес с точки зрения его размеров и перспектив роста российский рынок. Кроме того, в соглашении между ЕС и Россией могут быть включены нормы, развивающие положения соглашения, регламентирующего таможенное сотрудничество на наднациональном уровне между ТС и ЕС.

Помимо соглашений между ТС и ЕС, а также между ЕС и Россией представляется целесообразным предусмотреть в нормативной правовой базе таможенного сотрудничества ЕС и России еще одни уровень. В его рамках могла бы происходить непосредственная реализация направлений сотрудничества, заложенных в описанных выше соглашениях между ТС и ЕС, а также между Россией и ЕС. Таким уровнем могут стать решения, принимаемые совместными институтами таможенного сотрудничества как на наднациональном, так и на национальном уровнях. Порядок образования, функционирования таких институтов, а также статус принимаемых решений должны быть предусмотрены в соглашениях, регламентирующих таможенное сотрудничество между ТС и ЕС, а также между Россией и ЕС.

Совместные институты в отношениях между Россией и ЕС, например, могли бы утверждать:

– конкретный план сотрудничества;

– списки лиц, ответственных за реализацию конкретных пунктов плана;

– механизм раннего предупреждения;

– совместные мероприятия, в том числе по измерению временных затрат в пунктах пропуска на выполнение таможенных формальностей;

– регламент конкретных мероприятий по гармонизации различных аспектов таможенного администрирования в пределах полномочий, которые Россия сохранила за собой.

Правовой анализ перспектив развития нормативной правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС позволяет предложить трехуровневую структуру нормативной правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС:

– соглашения на наднациональном уровне между ТС и ЕС;

– соглашения на национальном уровне между Россией и ЕС;

– решения совместных институтов таможенного сотрудничества, учреждаемые как на наднациональном, так и на национальном уровнях сотрудничества.

Данная конфигурация учитывает интеграционные процессы, в которых участвует Россия на евразийском пространстве, позволяет охватить вопросы таможенного администрирования, переданные Россией на наднациональный уровень, а также обеспечивает оперативность регулирования отношений в сфере таможенного дела посредством совместных решений институтов таможенного сотрудничества России и ЕС. Описанная структура нормативной правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС, а также изложенные в статье подходы к ее содержательному наполнению станут надежной правовой основой для поступательного развития торгово-экономических отношений России и ЕС.

Turlanov D.A. Approaches Towards the New Legal Base for Russia-EU Customs Cooperation.

Summary: *The main legal act, regulating Russia-EU customs cooperation, is the Partnership and Cooperation Agreement of 1994. Analysis of the Agreement shows that its norms concerning customs cooperation do not meet present demands and future challenges of trade-economic relations and need to be modernized. This article outlines the perspectives of the future legal base for Russia-EU customs cooperation, proposals for its future configuration and approaches towards its substance.*

Ключевые слова

Таможенное сотрудничество, Россия, ЕС, таможенное законодательство, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, интеграция, гармонизация, таможенная система, Комиссия Таможенного союза, Евразийская экономическая комиссия, международная правосубъектность.

Keywords

Customs cooperation, Russia, EU, customs legislation, Partnership and Cooperation Agreement, integration, harmonization, customs system, Customs union Commission, Eurasian Economic Commission, international legal personality.

Примечания

1. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 3–74.
2. О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 нояб. 2010 г.: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 нояб. 2010 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 ноябр. 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.
3. Договор о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 12. Ст. 1553.
4. Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 11. – Ст. 1275.
5. В соответствии со статьей 32 Договора под Высшим Евразийским экономическим советом понимается Межгосударственный совет (Высший орган Таможенного союза) на уровне глав государств и на уровне глав правительств.
6. The Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union [Электронный документ]. – URL: http://eur-lex.europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm (дата обращения: 16.04.2012).
7. Декларация о евразийской экономической интеграции [Электронный документ]. – URL: http://www.tsouz.ru/MGS/18-11-11/Documents.Декларация.pdf (дата обращения: 16.04.2012).
8. Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 12. Ст. 1552.
9. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 632.
10. Консультативное заключение Международного суда ООН от 11 апреля 1949 г. по делу Бернадот.
11. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts [Электронный документ]. – URL: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001 (дата обращения: 16.04.2012).
12. Л.М. Энтин. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009.С. 24–25.
13. The Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union [Электронный документ]. – URL: http://eur-lex.europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm (дата обращения: 16.04.2012).
14. International convention on the simplification and harmonization of customs procedures (as amended) [Электронный документ]. – URL: http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/ content.html (дата обращения: 16.04.2012).