

ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Можуга В.В.

СТАНДАРТЫ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РАМКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ЕВРАЗЭС: ВОПРОСЫ СООТВЕТСТВИЯ

***Аннотация.** Данная статья посвящена соотношению стандартов правового регулирования в рамках Таможенного союза ЕвразЭС со стандартами ВТО. Особое внимание уделяется проблемам соотношения норм Таможенного кодекса Таможенного союза с положениями Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Кроме того в работе представлена авторская классификация региональных торговых соглашений в зависимости от степени экономической и околоэкономической интеграции стран. Автором поднимаются юридические проблемы связанные с необходимостью соблюдения юридических обязательств, наложенных на государства различными международно-правовыми документами. Автор делает следующие выводы: 1. нормативно-правовая база Российской Федерации базируется на стандартах ВТО и в целом соответствует их требованиям. Наличие двусторонних соглашений России с третьими странами законодательно обусловлено и не противоречит требованиям ВТО. 2. Существует необходимость приведения терминологической базы Таможенного союза в соответствие с требованиями Киотской конвенции, в первую очередь по вопросам, связанным с положением главы 3 Генерального приложения. 3. Важным направлением развития таможенного законодательства в рамках Таможенного союза является совершенствование отдельных процедурных норм Таможенного кодекса ТС исходя из общих принципов и стандартов Киотской конвенции.*

***Ключевые слова:** Таможенный союз, Киотская конвенция, региональные торговые соглашения, интеграция, международная конвенция, Теория экономической интеграции, Преференциальные торгово-тарифные соглашения, Экономический союз, ЕвразЭС, таможенный кодекс*

***Abstract:** This article concerns correspondence between the legal regulation standards in the Customs Union of the EurAsEC and the WTO standards. Special attention is paid to the norms of the Customs Code of the Customs Union in correlation with the provisions of the International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures. Additionally, the author provides a classification of regional trade agreements depending on economic and economically related integration of the states. The author discusses legal issues regarding the need to follow legal obligations imposed upon the states by various international legal documents. The author draws the following conclusions: 1. The normative legal basis of the Russian Federation is based upon the WTO standards and it generally corresponds to their requirements. The presence of the bilateral treaties between Russia and the third party states is legislatively required and it does not contradict to the WTO requirements. 2. There is need to bring the terminological basis of the Customs Union into correspondence with the requirements of the Kyoto Protocol, first of all, in the sphere of provisions of the Chapter 3 of the General Annex. 3. Improvement of some procedural norms of the Customs Code of the Customs Union based upon the general principles and standards of the Kyoto Convention is one of the priority vectors of its development.*

***Keywords:** the Customs Union, the Kyoto Convention, regional trade agreements, integration, international convention, economic integration theory, preferential trade and tariff treaties, the Economic Union, the EurAsEC, the Customs Code.*

С начала 1990-х годов торгово-экономическое развитие России идет по пути формирования региональных экономических группировок в рамках региональных торговых соглашений.

Региональные торговые соглашения – ключевой элемент современной международной экономической политики, представляющий собой соглашения двух или нескольких государств, направленные на создание интеграционных объединений. Следует особо отметить, что термин «региональные торговые соглашения», употребляемый в контексте законодательства ВТО, в первую очередь отражает степень интеграции государств при решении экономических вопросов. Строго говоря, термин «региональные торговые соглашения» относится ко всем международным соглашениям, направленным на формирование свободных торговых зон или таможенных союзов.

В настоящее время наиболее распространена классификация международной экономической интеграции, представленная в работе Бела Балассы «Теория экономической интеграции»¹. По его мнению, любое интеграционное объединение проходит пять ключевых этапов, выступающих как последовательные стадии восхождения интеграции от низшей к высшей: зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический и валютный союз и полный экономический союз. Каждая следующая стадия международной экономической интеграции отличается от предыдущей более высокой степенью либерализации движения результатов и факторов производства в рамках интеграционного объединения. В то же время единой классификации региональных торговых соглашений на сегодняшний день не существует.

На основе анализа положений ГАТТ и имеющихся теоретических разработок все современные региональные торговые соглашения можно разделить по степени интеграции государств в экономику друг друга на следующие группы:

- Преференциальные торгово-тарифные соглашения;
- Частичный таможенный союз;
- Зона свободной торговли;
- Таможенный союз;
- Общий рынок;

- Экономический союз;
- Полный экономический союз;
- Политический союз.

При этом для простоты построения иерархии норм права, общий рынок, экономический союз и полный экономический союз рассматриваются как разновидности таможенного союза.

Преференциальные торгово-тарифные соглашения предусматривают, что тарифы на торговлю между договаривающимися странами будут ниже, чем аналогичные тарифы на торговлю с третьими странами. Правовое закрепление данной возможности можно найти в статье XXVIII bis Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года: «Договаривающиеся стороны признают, что таможенные пошлины часто создают серьезные препятствия для торговли; следовательно, переговоры на взаимной и взаимовыгодной основе, направленные на существенное снижение общего уровня тарифов и других сборов на импорт и экспорт и, в частности, на снижение тех высоких тарифов, которые препятствуют ввозу даже в минимальных количествах, и проводимые с должным учетом целей настоящего Соглашения и различных потребностей отдельных договаривающихся сторон, имеют большое значение для расширения международной торговли»².

Кроме того, возможность заключения двусторонних торговых соглашений в рамках ВТО также была одобрена в Декларации министров в Дохе в ноябре 2001 года. В соответствии с пунктом 16 данной декларации были одобрены переговоры, направленные на уменьшение или полную отмену тарифов, включая уменьшение или отмену максимальных тарифных ставок, высоких тарифов, планов по увеличению тарифов, а также нетарифных барьеров в торговле между странами в целях защиты экономики развивающихся стран.

Отличительной особенностью преференциальных торгово-тарифных соглашений является то, что никаких межгосударственных органов для управления преференциальными соглашениями не создается.

Таким образом, заключение торгово-тарифных соглашений не противоречит международной практике и принципам, установленным ВТО. Как

¹ Bela Balassa *The Theory of Economic Integration*. London. Allen & Unwin, Ltd., 1962.

² Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 года [Электронный ресурс]: Режим доступа World Wide Web. URL: <http://www.wto.ru/documents.asp?f=sogl&t=13>.

известно, общее число таких соглашений непрерывно растет. Так, за 20 последних лет количество преференциальных торгово-тарифных соглашений увеличилось в четыре раза с примерно 70 в 1990 году до почти 300 в 2010 году. При этом Россия заключила более 20 двусторонних торгово-тарифных соглашений, действующих независимо от обязательств в рамках Таможенного союза.

Хотя основополагающим документом в рамках ВТО считается Генеральное соглашение о тарифах и торговле 1947 года (ГАТТ), оно содержит только общие принципы функционирования содружества и реализации таможенной политики, которые конкретизируются в различных документах, объединенных термином «Многосторонние торговые соглашения» (МТС).

С точки зрения стандартизации таможенного дела особое значение имеет Международная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола о внесении изменений от 26 июня 1999 г. (Киотская Конвенция).

Киотская конвенция оказала существенное влияние на развитие законодательства в области таможенного дела в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС. Это связано с тем, что в рамках присоединения всех трех стран к ВТО приоритетным стал вопрос приведения союзного законодательства в соответствие с международными стандартами. Это в первую очередь касалось Таможенного кодекса ТС, который был принят в соответствии с положениями Киотской конвенции

Более того, требованиям Киотской Конвенции в той или иной степени соответствует и национальное законодательство трех союзных государств по вопросам, неурегулированным Таможенным кодексом ТС³.

Так, все три страны присоединились к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур как отдельные государства, но на согласованных условиях.

Более того, если Россия приняла Конвенцию в объеме Генерального приложения⁴, то Белоруссия и Казахстан приняли Конвенцию в большем объеме.

³ Интервью начальника Главного управления организации таможенного оформления и таможенного контроля ФТС России Дмитрия Некрасова // «Таможня» 2010. № 11.

⁴ Федеральный закон от 3 ноября 2010 года № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к международной

Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию со следующими оговорками: «Республика Казахстан не принимает Главу 3 «Каботажная транспортировка товаров» Специального приложения Е (транзит), Главу 3 «Возврат» Специального приложения F (переработка), Главу 1 «Таможенные правонарушения» Специального приложения H (правонарушения), Главу 2 «Почтовые отправления» Специального приложения J (специальные процедуры)⁵.

Республика Беларусь присоединилась к Конвенции приняв обязательства по Специальному приложению А (прибытие товаров на таможенную территорию), Специальному приложению В (импорт), Специальному приложению С (экспорт), Главе 2 Специального приложения D (свободные зоны), Специальному приложению Е (транзит), Специальному приложению G (временный допуск) и Главам 1 и 4 Специального приложения J (специальные процедуры: пассажиры и припасы)⁶.

В этой связи встает вопрос о соответствии Таможенного кодекса Таможенного союза требованиям Киотской конвенции.

Сравнение положений Генерального приложения и Таможенного Кодекса ТС показывает, что существенных расхождений между ними нет. Кроме того, в Таможенном Кодексе ТС устранены противоречия, существовавшие между Таможенным Кодексом РФ и Конвенцией.

Например, в Киотской конвенции, в отличие от Таможенного кодекса РФ не существует понятия «таможенный режим» – употребляется более широкий термин «таможенная процедура». В Таможенном кодексе ТС данный терминологический пробел был исправлен.

Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции протокола о внесении изменений в международную Конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года» [Электронный ресурс]: Режим доступа «Консультант Плюс».

⁵ Закон Республики Казахстан от 24 февраля 2009 года № 141-IV «О ратификации Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур» [Электронный ресурс]: Режим доступа World Wide Web. URL: <http://auto.zakon.kz/138591-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-22.html>.

⁶ Закон Республики Беларусь от 16 ноября 2010 года № 194 – 3 «О присоединении Республики Беларусь к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур» [Электронный ресурс]: Режим доступа World Wide Web. URL: www.pravo.by/lawnews/result_7.asp?sp=2.

В то же время Генеральное приложение содержит только общие принципы организации таможенного дела и по результатам сравнения можно заключить, что Таможенный кодекс ТС более ориентирован на них, нежели предыдущее законодательство.

Так, например, в Генеральном приложении предусмотрено, что «проверка декларации на товары производится одновременно или в возможно короткие сроки после регистрации декларации» (ст. 3.30). В ст. 196 Таможенного кодекса ТС данный срок определен не позднее одного рабочего дня, следующего за днем регистрации таможенной декларации. Согласно ранее действовавшей статье 359 ТК РФ такой срок составлял три дня. Можно предположить, что такое существенное сокращение сроков было сделано в контексте стремления соответствовать стандартам ВТО.

Однако некоторые расхождения Таможенного кодекса ТС и Киотской конвенции все же есть. Их условно можно разделить на две группы: терминологические и процедурные.

Примером терминологического различия может служить следующее: Генеральное приложение оперирует термином «контроль на основе методов аудита», что в Таможенном кодексе Таможенного союза соответствует терминам «таможенная проверка» и «проверка системы учета товаров и отчетности».

В настоящее время в Кодексе не используется понятие «очистка», а сама суть этого института закрепляется разделе 5 Кодекса «Таможенные операции, связанные с помещением товаров под таможенную процедуру». При этом в основных терминах, используемых в Кодексе, определение указанных операций не содержится. В этой связи необходимо особо отметить то, что институт Очистки в Киотской конвенции четко определен и занимает одно из ключевых мест.

Термин «очистка» означает совершение таможенных формальностей, необходимых для введения товаров во внутреннее потребление, для их экспорта или для помещения под иную таможенную процедуру; при этом под «таможенными формальностями» понимаются все операции, которые должны совершаться заинтересованными лицами и таможенной службой в целях соблюдения таможенного законодательства.

В то же время Республика Казахстан, принявшая Киотскую конвенцию в большем объеме, чем Россия, в своём Кодексе «О таможенном деле в

Республике Казахстан» определила термин очистка следующим образом: совершение таможенных операций, установленных таможенным законодательством Таможенного союза и Республики Казахстан, необходимых для введения товаров во внутреннее потребление, для их экспорта или для применения к товарам иной таможенной процедуры. Такое отличие в терминологии обуславливается обязанностью Казахстана исполнить положение пункта 9 Решения Межгоссовета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года №17 о приведении национального законодательства Республики Казахстан в соответствие с Таможенным кодексом Таможенного союза.

Еще одним терминологическим несоответствием можно назвать подход к пониманию термина «выпуск товаров». Определение указанного термина, содержащееся в Кодексе, отличается от содержания определения «выпуск товаров», которое приведено в Конвенции.

Если ТК ТС определяет выпуск товаров как действие таможенных органов, разрешающее заинтересованным лицам использовать товары в соответствии с условиями заявленной таможенной процедуры. В то же время в соответствии с Киотской конвенцией выпуск товаров означает действие таможенной службы, разрешающее лицам, которых это касается, распоряжаться товарами, в отношении которых осуществляется очистка.

Таким образом, игнорирование института очистки, влечет за собой неточности в определении «выпуск товаров».

Процедурные различия в основном сводятся к более серьезным несоответствиям. Например, при закреплении в ст. 52 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» положения о консультировании по таможенным вопросам не нашло отражения положение Конвенции о том, что при консультировании должна предоставляться не только запрошенная информация, но и любая другая относящаяся к делу информация. Между тем, такой подход представляется важным, поскольку обращающееся с запросом лицо не всегда, в силу неосведомленности, ставит все необходимые вопросы.

Кроме того, стандартом 4.16 Генерального приложения предусмотрено, что при отсрочке взимания пошлин и налогов проценты по мере возможности не взимаются. В то же время, исходя из ст. 10 Соглашения об основаниях, условиях и порядке изменения сроков

уплаты таможенных пошлин от 21 мая 2010 года, в рамках Таможенного союза устанавливается норма обязательного взимания процентов за предоставление рассрочки или отсрочки уплаты таможенных платежей.

Стандарт 5.6 Главы 5 «Гарантии» Генерального приложения предусматривает, что в случаях, когда требуется предоставление гарантий, общая сумма этих гарантий должна быть минимальной и в отношении уплаты пошлин и налогов не должна превышать сумму, подлежащую взиманию в случае необходимости. В то же время, в соответствии со ст. 88 Таможенного кодекса ТС, если при установлении суммы обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов невозможно точно определить сумму подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов, сумма обеспечения определяется исходя из наибольшей величины ставок таможенных пошлин и налогов.

Существенно различается порядок обжалования по таможенным вопросам. Глава 10 Генерального приложения определяет следующий порядок подачи жалобы:

1. Первоначальная жалоба подается в таможенную службу;
2. В случаях отклонения жалобы таможенной службой заявитель имеет право на дальнейшее обжалование в органе, независимом от таможенной администрации;
3. В последней инстанции заявитель имеет право обратиться в судебный орган.

Как видно из приведенной схемы, в суд, согласно Генеральному приложению, жалоба может быть подана в исключительных случаях, когда остальные инстанции уже пройдены. В соответствии же с порядком, установленным таможенным законодательством ТС заинтересованное лицо вправе по своему усмотрению обратиться как в таможенный орган, так и сразу в суд, минуя процедуру ведомственного обжалования.

В то же время, рассматривая вопросы административной юрисдикции таможенных органов, следует отметить, что российское законодательство не предусматривает одной из процедур, предусмотрен-

ных Конвенцией – урегулирование спора на основе компромисса, в соответствии с которым таможенная служба, будучи на то уполномоченной, отказывается от проведения процессуальных действий в отношении лиц, причастных к таможенному правонарушению, если эти лица согласны на соблюдение определенных условий. (Процедура, аналогичная этой, в ТК РФ 1993 г. присутствовала и утратила силу в связи с вступлением в силу Кодекса об административных правонарушениях). В пункте 3.39. Стандарта Генерального приложения определено: «Таможенная служба не применяет существенных штрафных санкций за ошибки в тех случаях, когда она убеждена в том, что такие ошибки не являются умышленными и не были допущены с целью умышленного введения в заблуждение или вследствие грубой небрежности. В случаях, когда таможенная служба считает необходимым предупредить повторение таких ошибок, она может применить штрафные санкции в размере, не большем, чем это необходимо для достижения этой цели». В КоАП России данный стандарт в настоящее время не реализуется.

В результате рассмотрения данного вопроса можно сделать ряд выводов о развитии таможенного законодательства России в контексте требований международных договоров.

Во-первых, нормативно-правовая база Российской Федерации базируется на стандартах ВТО и в целом соответствует их требованиям. Наличие двусторонних соглашений России с третьими странами законодательно обусловлено и не противоречит требованиям ВТО.

Во-вторых, существует необходимость приведения терминологической базы Таможенного союза в соответствие с требованиями Киотской конвенции, в первую очередь по вопросам, связанным с положением главы 3 Генерального приложения.

В-третьих, важным направлением развития таможенного законодательства в рамках Таможенного союза является совершенствование отдельных процедурных норм Таможенного кодекса ТС исходя из общих принципов и стандартов Киотской конвенции.

Библиография:

1. Bela Balassa The Theory of Economic Integration. London. Allen & Unwin, Ltd., 1962.
2. Мошкина Н.А. Реализация интересов государств в условиях интеграции (на примере таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана) // *Вестник: Международные отношения*. – 2012. – 1. – С. 80 – 91. DOI: 10.7256/2306-4226.2012.1.32. URL: http://www.e-notabene.ru/wi/article_32.html

3. Воронина Н.А. Союзное государство Россия – Беларусь: опыт правового регулирования // NB: Международное право. – 2013. – 3. – С. 52 – 67. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_9061.html

References (transliteration):

1. Bela Balassa The Theory of Economic Integration. London. Allen & Unwin, Ltd., 1962.
2. Moshkina N.A. Realizatsiya interesov gosudarstv v usloviyakh integratsii (na primere tamozhennogo soyuza Rossii, Belorussii i Kazakhstana) // NB: Mezhdunarodnye otnosheniya. – 2012. – 1. – С. 80 – 91. DOI: 10.7256/2306-4226.2012.1.32. URL: http://www.e-notabene.ru/wi/article_32.html
3. Voronina N.A. Soyuznoe gosudarstvo Rossiya – Belarus': opyt pravovogo regulirovaniya // NB: Mezhdunarodnoe pravo. – 2013. – 3. – С. 52 – 67. URL: http://www.e-notabene.ru/wl/article_9061.html