

О НЕОБХОДИМОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА

© 2012 г. Сергей Николаевич Гармонников¹

Краткая аннотация: в статье рассматривается обоснование необходимости создания Таможенного комитета Таможенного союза с компетенцией обеспечения исполнения союзного и унификации и гармонизации национальных таможенных законодательств государств – членов Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества.

Annotation: the subject considered in this article is as follows: the necessity of formation of Customs committee of the Customs union with the competence of fulfillment organization of union customs legislations and unification and harmonization of customs legislations of the Customs union member-states within the limits of the Euroasian Economic Community.

Ключевые слова: Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, единая таможенная территория, унификация и гармонизация, Таможенный комитет Таможенного союза.

Key words: Euroasian Economic Community, Customs union, common customs territory, unification and harmonization, Customs committee of the Customs union.

27 ноября 2009 г. Межгосударственный Совет ЕврАзЭС, являющийся высшим органом Таможенного союза, принял Решение “О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза”, основной целью которого провозглашено обеспечение таможенного регулирования на единой таможенной территории Таможенного союза. Положения данного международного Договора имеют преимущественную силу над иными положениями таможенного законодательства Таможенного союза, состоящего в том числе из международных договоров государств – членов Таможенного союза и решений Комиссии Таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в Таможенном союзе².

Таможенный кодекс Таможенного союза (далее – ТК ТС), включающий в себя 373 статьи, объединенные в 50 глав и восемь разделов, обеспечивает правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

В целях обеспечения единообразного регулирования отношений в сфере таможенного дела на единой таможенной территории президентами государств – членов Таможенного союза также был утвержден План мероприятий по введению в действие Таможенного кодекса Таможенного союза, во исполнение которого государства обязаны были разработать 16 международных соглашений, предусмотренных ТК ТС.

Секретариату Комиссии Таможенного союза совместно с таможенными службами трёх государств предписано подготовить проекты 17 решений Комиссии Таможенного союза по вопросам таможенного дела³.

Закрепило унификацию таможенных законодательств Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации исполненное государствами – членами Таможенного союза обязательство “в срок до 1 июля 2010 г. обеспечить приведение национального законодательства в соответствие с Таможенным кодексом Таможенного союза”, содержащееся в Решении Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. (п. 9)⁴.

Российская юридическая наука рассматривает международно-договорную унификацию и гармонизацию права в качестве одного из механизмов экономической интеграции политически независимых государств. При этом унификация определяется как способ взаимодействия национальных правовых систем, основанный на зафиксированном в международном договоре обязательстве государств точно следовать содержащимся в международном соглашении единообразным нормам правового регулирования, а гармонизация права – как содержащееся в договоре обязательство государств-участников при разработке национального законодательства следовать определенному направлению (принципу) правового регулирования, сформулированному в международном соглашении⁵.

³ См.: п. 8 Решения Межгоссовета ЕврАзЭС “О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза” от 27 ноября 2009 г. // Там же.

⁴ См.: там же; п. 1 Решения Межгоссовета ЕврАзЭС “О ходе реализации второго этапа формирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС” от 5 июля 2010 г. // Там же.

⁵ См., например: Доронина Н.Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции // Журнал рос. права. 1998. № 6; Административное право Российской Федерации. Учеб. для вузов / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2006. С. 45–52; Пакерман Г.А. Методы унификации права на примере правового регулирования иностранных инвестиций // Журнал рос. права. 2009. № 4.

¹ Руководитель Представительства таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Казахстан (E-mail: Garmonnikoff@yandex.ru).

² См.: ст. 1 Таможенного кодекса Таможенного союза // Официальный интернет-сайт Комиссии Таможенного союза: www.tsouz.ru

Необходимо отметить, что в ТК ТС содержатся 182 отсылочные нормы, допускающие регулирование соответствующих правоотношений в рамках национальных законодательств государств – членов Таможенного союза. Например, ст. 92 ТК ТС “Признание безнадежными к взысканию и списание сумм таможенных платежей, пеней, процентов” установлено, что суммы таможенных платежей, пеней, процентов, взыскание которых оказалось невозможным, признаются безнадежными к взысканию и списываются в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством государства – члена Таможенного союза, таможенный орган которого осуществлял взыскание этих сумм. При этом согласно п. 3 ст. 91 “Общие положения о взыскании таможенных пошлин, налогов” указано, что взыскание неуплаченных таможенных пошлин, налогов осуществляется в порядке, также предусмотренном законодательством государства – члена Таможенного союза, таможенным органом которого осуществляется взыскание таможенных пошлин, налогов.

Однако указанные выше правила взыскания неуплаченных сумм таможенных пошлин, налогов и списания безнадежной к взысканию задолженности входят в сферу “чувствительных” экономических интересов государств – членов Таможенного союза, так как от эффективности работы национальных таможенных органов по взысканию неуплаченных сумм ввозных таможенных пошлин напрямую зависит наполняемость бюджетов всех трёх государств – членов Таможенного союза в соответствии с согласованными сторонами правилами зачисления и распределения сумм таможенных пошлин, иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие⁶.

Одним из основных принципов таможенного администрирования, понимаемого как управленческая юридическая деятельность таможенных органов, нацеленная в том числе на содействие развитию внешней торговли и оказание услуг лицам, перемещающим товары и транспортные средства через таможенную границу, является его эффективность, т.е. достижение позитивных результатов администрирования в сфере таможенного дела⁷.

В рамках Таможенного союза одним из критериев оценки эффективности таможенного администрирования должна стать результативность усилий по недопущению споров государств – членов Таможенного союза по поводу недостаточных усилий национальной таможенной службы одного государства по защите общих экономических интересов других государств – членов Таможенного союза, в том числе в части принятия всех необходимых мер к до взысканию подлежащих распределению сумм таможенных платежей. Решения этой задачи возможно достичь путем гармонизации содержащихся в национальных таможенных законодательствах государств-членов Таможенного союза правовых норм, к которым ТК ТС отсылает не охваченные международно-договорной унификацией таможенные правоотношения. Иными словами, в целях повышения эффективности таможенного администрирования в Таможенном союзе Белоруссии, Казахстана и России необходимо разработать и закрепить международным договором обязательные

для трёх государств принципы правового регулирования тех таможенных правоотношений, в отношении которых ТК ТС допускает применение норм национальных законодательств государств – членов Таможенного союза.

Возможности Комиссии Таможенного союза по решению данного вопроса, по нашему мнению, были минимальны, несмотря на то что данная Комиссия была уполномочена в пределах своих полномочий принимать имеющие обязательный характер для сторон решения⁸, подлежащие непосредственному применению в государствах – членах Таможенного союза и имеющие силу актов, принимаемых теми государственными органами и должностными лицами государств – членов Таможенного союза, к компетенции которых было отнесено регулирование должных правоотношений на момент передачи этой Комиссии соответствующих полномочий⁹.

Указанное обстоятельство обусловлено тем, что в соответствии с положениями ст. 1 Договора о ТК ТС положения Кодекса имеют преимущественную силу над иными положениями таможенного законодательства Таможенного союза, т.е. как над международными договорами государств – членов Таможенного союза, так и над решениями Комиссии Таможенного союза, регулирующими таможенные правоотношения в нем.

Аналогичным образом правовые нормы ТК ТС соотносятся и с имеющими обязательный характер решениями Евразийской экономической комиссии, принятыми в пределах её полномочий в таких сферах, как таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, таможенное администрирование, зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин¹⁰, которой со 2 февраля 2012 г. переданы полномочия упраздненной Комиссии Таможенного союза¹¹.

Для того чтобы гармонизировать какое-либо из положений ТК ТС, содержащее отсылочную норму к национальному таможенному законодательству государства – члена Таможенного союза, необходимо внести изменение в соответствующую норму Кодекса, дополнив её содержание после слов: “...законодательством государства – члена Таможенного союза” словами после запятой: “если иное не предусмотрено международными договорами государств – членов Таможенного союза”.

Существенное гармонизирующее и унифицирующее воздействие на положения национальных таможенных законодательств, не охваченные таможенным законодательством Таможенного союза, смог бы оказать Таможенный комитет Таможенного союза¹² в случае наделения его теми же полномочиями, которые предоставлены Таможенному комитету

⁶ См.: Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией “Об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие)” от 20 мая 2010 г. // Официальный интернет-сайт Комиссии Таможенного союза: www.tsouz.ru

⁷ См.: Бакаева О.Ю. Правовые аспекты таможенного администрирования: понятие и признаки // Гос. и право. 2009. № 11.

⁸ См.: ст. 7 Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией “О Комиссии Таможенного союза” от 6 октября 2007 г. // Официальный интернет-сайт Комиссии Таможенного союза: www.tsouz.ru

⁹ См.: п. 4 Решения Межгоссовета ЕвразЭС “О вопросах организации деятельности Комиссии Таможенного союза” от 27 ноября 2009 г. // Там же.

¹⁰ См.: ч. 1 ст. 5 Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией “О Евразийской экономической комиссии” от 18 ноября 2011 г. // Там же.

¹¹ См.: там же. Ст. 39.

¹² См.: п. 1 постановления коллегии Таможенного комитета Союзного государства “О создании Таможенного комитета Таможенного союза” от 19 ноября 2009 г., объявленное для руководства и исполнения приказом Таможенного комитета Союзного государства “О реализации постановлений коллегии Таможенного комитета Союзного государства” от 3 декабря 2009 г. // Официально не публиковались.

Союзного государства¹³ (далее – ТК СГ). В этом случае на заседаниях коллегии Таможенного комитета Таможенного союза было бы возможно принимать согласованные решения по вопросам нормативного характера, находящимся в ведении Федеральной таможенной службы, Государственного таможенного комитета Республики Беларусь и Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан, в отношении которых потребуется обеспечение единообразия применения национальных таможенных законодательств на единой таможенной территории.

Однако созданная Объединенная коллегия таможенных служб государств – членов Таможенного союза (по состоянию Республики Казахстан), основным направлением деятельности которой определена лишь унификация применения таможенными органами Белоруссии, Казахстана и России таможенного законодательства Таможенного союза¹⁴, не имеет возможности в связи с этим активно влиять на согласованное совершенствование находящихся в компетенции национальных таможенных служб таможенных правоотношений, отнесенных международными договоренностями государств – членов Таможенного союза к национальному ведению.

В то же время следует отметить, что с 1 июля 2011 г., т.е. с даты отмены таможенного контроля на российско-белорусской и российско-казахстанской границах¹⁵, востребованность регулирующей функции ТК СГ по созданию новых и поддержанию и совершенствованию существующих российско-белорусских таможенных и информационных технологий не уменьшилась, поскольку именно ТК СГ может оперативно согласовывать в общих интересах российской и белорусской таможенных служб, продвинувшихся по пути интегрирования таможенных процессов намного дальше таможенной службы Казахстана, возникающие проблемы применения на территории Союзного государства таможенного законодательства как Таможенного союза, так и России и Беларуси, не охваченных международно-договорной унификацией в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС.

По указанным причинам таможенные службы Российской Федерации и Республики Беларусь продолжают рассматривать в качестве перспективного проекта, нацеленного на совершенствование таможенного администрирования в Таможенном союзе, создание Таможенного комитета Таможенного союза по аналогии с ТК СГ в качестве одного из механизмов обеспечения исполнения союзного и унификации и гармонизации национальных таможенных законодательств государств – членов Таможенного союза. Возможность функционирования подобного интеграционного таможенного органа обеспечивается тем обстоятельством, что законодательства как Российской Федерации¹⁶ и Республики

Беларусь¹⁷, так и Республики Казахстан¹⁸ под международными договорами понимают не только межгосударственные и межправительственные соглашения, но и договоры межведомственного характера, заключенные от имени федеральных (республиканских) органов исполнительной власти. Поэтому решения Таможенного комитета Таможенного союза, подписанные либо руководителями таможенных служб государств – членов Таможенного союза, либо избранным председателем коллегии этого объединенного таможенного органа в пределах предоставленных полномочий, будут обязательны для исполнения должностными лицами национальных таможенных органов трёх государств в рамках согласованных процедур доведения данных решений до национальных таможенных органов.

Очевидно, что одной из важнейших задач указанного Комитета должно стать создание единой информационной системы таможенных органов государств – членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, поскольку без общих информационных сегментов контроля за таможенным транзитом и взаимного обмена электронной информацией применение унифицированного таможенного законодательства Таможенного союза не представляется возможным. Именно по этой причине к 1 января 2013 г. намечено обеспечить полноценное функционирование Единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств – членов ЕврАзЭС¹⁹.

В то же время основным препятствием на пути унификации и гармонизации нормативной правовой базы государств – членов Таможенного союза и Союзного государства, направленных на обеспечение единообразного таможенного регулирования отношений, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенные границы Таможенного союза, на протяжении первых лет функционирования Таможенного союза ЕврАзЭС будет являться встречный процесс предоставления государствам отдельных временных изъятий из единого таможенного законодательства Таможенного союза²⁰.

Эти два взаимозависимых процесса (унификация и гармонизация законодательств государств – членов Таможенного союза, с одной стороны, и предоставление государствам отдельных временных изъятий из единых правил Таможенного союза – с другой) обусловлены внутренней про-

¹³ См.: Положение о Таможенном комитете Союзного государства, утвержденное постановлением Совета Министров Союзного государства от 16 июля 2001 г. // Документ опубликован не был (см.: СПС “КонсультантПлюс”).

¹⁴ См.: ст. 1, 6 Договора между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации “Об Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза” от 22 июня 2011 г. // Официальный интернет-сайт Комиссии Таможенного союза: www.tsouz.ru

¹⁵ См.: Указ Президента РФ “Об отмене согласованных видов контроля на государственной границе Российской Федерации с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан” от 1 июля 2011 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2007. № 49. Ст. 6079.

¹⁷ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 2/1518.

¹⁸ См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 10. Ст. 35; 2007. № 4. Ст. 180; 2010. № 17–18. Ст. 109; 2011. № 7. Ст. 54.

¹⁹ См.: Мероприятия на 2008–2010 и последующие годы по реализации Приоритетных направлений развития ЕврАзЭС, утвержденные Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 10 октября 2008 г. // Документ опубликован не был (см.: СПС “КонсультантПлюс”).

²⁰ См., например: Решение Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 130, которым Республика Казахстан, во-первых, получила право на временные изъятия из Единого таможенного тарифа в отношении 409 наименований товаров на уровне 10 знаков ТН ВЭД Таможенного союза (согласно Решению Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2011 г. № 850 по состоянию на 1 января 2012 г. – 72 товарных изъятия) и, во-вторых, в период 2010–2019 гг. ввозимый в Казахстан для промышленной переработки сахар-сырец тростниковый освобождается от взимания ввозных таможенных пошлин; Протокол между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией “Об отдельных временных изъятиях из режима функционирования единой таможенной территории Таможенного союза” от 5 июля 2010 г. // Официальный интернет-сайт Комиссии Таможенного союза: www.tsouz.ru

тиворечивостью самого процесса унификации таможенных законодательств государств с различающимися уровнями экономического развития, структурой и объемами национального производства, внешней торговли и пониманием национальных интересов государств.

Поэтому создание Таможенного комитета Таможенного союза с компетенцией, схожей с реализуемой ТК СГ, усилит административный ресурс государств – членов Таможенного союза в области совместной организации и управления

таможенным делом на единой таможенной территории, поскольку объединенный Таможенный комитет будет являться практически значимым инструментом согласования правовых, информационных, технологических и финансовых позиций таможенных служб государств – членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в ходе создания и поддержания функционирования совместных таможенных технологий и решения актуальных проблемных вопросов таможенного сотрудничества.