

ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ В ПРАВОВОМ РАКУРСЕ

© 2010 г. Г.М. Вельяминов¹

“Наднациональность” таможенного союза и суверенитет государств-членов

Участие государства в таможенном союзе само по себе *ipso jure* не предполагает непременной передачи кому-либо суверенных прав в тех или иных сферах правового регулирования, находящихся в пределах юрисдикции государств-членов.

Таможенные союзы формально-юридически создаются посредством заключения международных договоров. Этот способ, как таковой, отнюдь не означает утраты суверенных прерогатив государств-участников в большей степени, нежели в результате заключения любого иного международного договора, к примеру, в том числе и такого системообразующего, как Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГATT). Таможенный союз регионального характера предполагает прежде всего (обычно поэтапно) отмену в торговле между странами-членами импортных и экспортных таможенных пошлин, а также некоторых количественных ограничений. Кроме того согласовывается и вводится в действие единый таможенный тариф по отношению к третьим государствам. В такого рода взаимосогласовываемых мерах какого-либо ущемления государственного суверенитета, как такового, не усматривается.

Дальнейшие возможные изменения единого таможенного тарифа или иных условий таможенного союза могут согласовываться посредством прямых межгосударственных переговоров, но также и в рамках специально образуемого органа в рамках таможенного союза. Если этот орган наделяется правом самостоятельно, без прямо выраженного согласия каждого участника в таможенном союзе государства принимать решения, обязательные для всех этих государств, тогда есть основания говорить о возможных наднациональных прерогативах данного органа. Но если решения в соответствующем органе принимаются на консенсусальной основе, тогда вообще нет видимых оснований заявлять о какой-либо “наднациональности” или об ущемлениях суверенитетов стран – членов таможенного союза.

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

Ныне уникальный многозначимый таможенный союз действует в рамках Евросоюза (ЕС), в котором, в частности, изменения единого таможенного тарифа принимаются по предложениям Брюссельской Еврокомиссии высшим органом ЕС – Европейским Советом квалифицированным большинством голосов представителей государств (ст. 28 Римского договора 1957 г.)². Но эта процедура отнюдь не однозначно может быть квалифицирована как “наднациональная” или, более того, ущемляющая национальные суверенитеты. Вообще, как свидетельствует опыт развития ЕС, жупел пагубной “наднациональности” системы ЕС представляется весьма преувеличенным и является, скорее, наследием советской идеологизированной пропаганды времен “холодной войны”. Более чем за 50 лет существования Европейского сообщества ни одна из его стран – членов не воспользовалась своим *суверенным* правом свободного выхода, зато от желающих попасть туда – отбоя нет.

Таможенные союзы классического типа, как известно, появились еще в XIX в., задолго до ЕС, и их существование отнюдь не сказывалось прямо на суверенности государств-членов. Представляется в этой связи неоправданной какая-либо прямая аналогия таможенного союза в его классическом виде с таможенным союзом в рамках ЕС. Этот последний (таможенный союз) представляет собой лишь один из инструментов и элементов построения гораздо более масштабного и претенциозного проекта – экономического союза государств – членов ЕС³. И возможные “наднациональные” элементы этого союза определяются отнюдь не действием в его рамках именно таможенного союза.

Соотношение членства в таможенном союзе и договорных отношений с третьими государствами

Участие в таможенном союзе означает на практике предоставление таможенно-тарифных и т.п.

² См.: Европейское право. М., 2000. С. 564.

³ См., в частности: Шемяченков В. Г. Европейская интеграция. М., 2003. С. 24, 45–46.

преференций странами – членами союза друг для друга, но не для третьих стран, что ставит эти последние в худшее конкурентное положение. В этой связи, естественно, возникают проблемы определения: а не противоречат ли взаимные преференциальные льготы для стран – членов таможенного союза условиям торговых договоров стран – членов союза с третьими государствами?

Авторитетный эксперт современного международного торгового права Дж. Джексон отмечает, что творцы ГАТТ исходили из региональной исключительности, закрепленной в виде стандартной оговорки во всех торговых договорах, в которых, в частности, в силу как обычая, так и эксплицитных договорных условий отдельные региональные формирования издавна рассматривались как основание для исключений из действия оговорки о наиболее благоприятствуемой нации⁴. Такие исключения, кстати, были общеприняты и в двусторонних торговых договорах СССР и его правопреемницы – России с другими странами.

Но остается вопрос: действительно ли то или иное региональное, преференциальное объединение, тот или иной таможенный союз отвечают стандартным критериям для таких объединений и оговоркам о наибольшем благоприятствовании, содержащемся в соответствующих многосторонних или двусторонних торговых договорах?

Возникают вопросы и о совместимости членства в таможенном союзе с участием в других международных организациях, в которых регулируются вопросы торгово-экономического сотрудничества. В наибольшей мере это касается Всемирной торговой организации (ВТО) как организации почти *универсального* характера в области международной торговли.

Возможности совмещения участия в системе ВТО и в некоем таможенном союзе сводятся в правовом смысле, по сути, к соответствуанию условий конкретных таможенных союзов условиям ГАТТ (включая оговорку о наибольшем благоприятствовании), которое является основным правовым инструментом таможенно-тарифного регулирования в системе ВТО. Статья XXIV ГАТТ (с соответствующими дополнениями в договоренности 1994 г. о толковании ст. XXIV⁵) специально определяет условия совмещения параллельного участия тех или иных государств как в ГАТТ, так

и в каком-либо преференциальному объединению, т.е. в таможенном союзе или в ассоциации (зоне) свободной торговли. Такое совмещение подпадает под определенные ограничения.

Во-первых, исключения из общего режима ГАТТ допустимы только для таких таможенных союзов или ассоциаций свободной торговли, которые удовлетворяют требованиям либерализации всей охватываемой торговли.

Во-вторых, что касается именно таможенных союзов, требуется, чтобы общие условия, относящиеся к “внешней” торговле с третьими странами, не были в целом более ограничительными, нежели общее воздействие, оказывавшееся пошлинами и правилами, применявшимися до того, как был образован таможенный союз.

Приведенные требования, фигурирующие в ГАТТ, как нетрудно заметить, исходят из сложно определяемых соответствующих фактических состояний, а потому и затруднительны для применения, вызывают много споров.

Кроме того, отступления от общего режима наибольшего благоприятствования в ГАТТ согласно ст. XXIV допустимы и в отношении так называемых промежуточных, или временных (*interim*), преференциальных соглашений, т.е. таких, которые предусматривают постепенное, в течение “разумного” времени создание таможенного союза или ассоциации свободной торговли. Такие постепенность и нечеткость конкретных взаимных обязательств стран-членов создают, как отмечают исследователи, “лазейки” для признания весьма рыхлых преференциальных соглашений с неопределенными условиями и сроками завершения. Но, хотя таких соглашений насчитывалось более сотни, каких-либо неодобрений их состоятельности в рамках ГАТТ не наблюдалось⁶.

В итоге можно сделать вывод, что само по себе образование таможенного союза (тем более обычного не одномоментное, но поэтапное) не входит принципиально в противоречие ни с участием в ГАТТ/ВТО, ни с ведением переговоров о вступлении в ВТО одновременно с переговорами о создании таможенного союза.

Вместе с тем, не известна практика вступления в ГАТТ/ВТО какой-либо страны – участницы таможенного союза индивидуально при неучастии в ВТО других стран – участниц того же таможенного союза. Вообще такое гипотетическое поло-

⁴ См.: Jackson J.H., Davey W.G., Sykes A.O. Legal Problems of International Economic Relations. St. Paul, (Minn.), 1995. P. 469, 470, а также: Jackson J.H. World Trade and the Law of GATT. St. Paul (Minn.), 1969. P. 576–577.

⁵ См.: Law & Practice of the World Trade Organization. Booklet 1. New York, 1995. P. 17–20.

⁶ См.: Jackson J.H. The World Trading System. London, 1999. P. 166.

жение представляло бы очевидные сложности, в частности при проведении традиционных в рамках ГATT/BTO переговоров (раундов) о пересмотре и снижении ставок таможенных тарифов и других условий системы ВТО. Отчасти в этой связи в ГATT/BTO участвуют не только государства – члены ЕС, как таковые, но и сам союз в собственном качестве, особенно в тарифных переговорах.

В то же время если какая-либо страна уже состоит в ВТО до вступления в силу таможенного союза с ее участием, то такое положение юридически не помешает этой стране также участвовать и в таможенном союзе, если он будет удовлетворять требованиям ст. XXIV ГATT.

Участие какого-либо государства (например, России) в *региональных* организациях (к примеру, СНГ или ЕврАЗЭС), которые декларируют или осуществляют некое сотрудничество в торгово-экономических вопросах, также в принципе не создает препятствий для вступления данного государства в таможенный союз, если условия соответствующих региональных объединений этому не противоречат, что практически мало реально.

Не должно также препятствовать членству государства в таможенном союзе его участие в *двусторонних* торгово-экономических договорах с другими государствами. Но, разумеется, при этом необходим предметный анализ действующих конкретных двусторонних договоров.

В целом при образовании таможенного союза не возникает непременной необходимости какого-либо общего, универсального переформирования существующей договорно-правовой базы членов этого таможенного союза с третьими странами по вопросам тарифного и иного внешнего торгового регулирования, а также универсальных изменений судьбы двусторонних торговых соглашений с третьими странами. Определенные изменения, разумеется, могут быть неизбежны, но, по-видимому, должны решаться *ad hoc* – индивидуально в каждом конкретном случае, в зависимости от обоюдной заинтересованности сторон. Во многих случаях, очевидно, потребуются лишь нотификации об участии в таможенном союзе.

Концептуально важно, что участие государства в преференциальных, региональных объединениях (таможенные союзы или ассоциации свободной торговли) рассматривается в современном международном праве, по сути, как суверенный выбор того или иного государства, и сам по себе этот выбор не противоречит как многосторонним (ГATT/BTO), так и двусторонним или региональным договорным обязательствам данного госу-

дарства. Об этом красноречиво свидетельствует и международная практика. К примеру, вступление отдельных государств – участников ГATT впоследствии также и в Европейское экономическое сообщество или в Североамериканскую ассоциацию свободной торговли (НАФТА) не вызвало каких-либо серьезных формально-юридических осложнений, связанных с их обязательствами, вытекающими из участия в многостороннем соглашении (ГATT) или в их двусторонних торговых соглашениях с третьими странами.

Участие в таможенном союзе и внутринациональное право государств-членов

Заключение международного договора о создании таможенного союза не предполагает каких-либо особых формальностей, кроме обычно принятых в том или ином государстве правил, касающихся межгосударственных договоров. Во всяком случае, к примеру, в Конституции РФ или в ином российском законе не обнаруживается специальных правовых процедур для участия России именно в таможенном союзе.

Что касается обеспечения функционирования таможенного союза государствами-членами на внутринациональных уровнях, то соответствующие обязательства государств вытекают непосредственно из международно-правовых учредительных и иных актов, на которых зиждется таможенный союз. Это же относится и к актам, принимаемым соответствующим коллективным органом таможенного союза. Заключение международного договора (это касается и договора о таможенном союзе) обычно предполагает принятие странами-участницами необходимых внутринациональных, в том числе, возможно, и законодательных акций, и в принципе все это должно укладываться в обыкновенную внутринациональную законотворческую и административную процедуру. Какими конкретно должны быть необходимые внутринациональные меры для обеспечения работы таможенного союза, сказать заранее, разумеется, невозможно, кроме того, что они должны вытекать из договорных условий о создании и деятельности таможенного союза.

Договорные процедуры построения таможенного союза

Не исключается договорное оформление создания таможенного союза в несколько приемов, например:

- заключение рамочного межгосударственного договора на высшем уровне, в котором деклари-

руется создание таможенного союза; закрепление его основных целей, задач и принципов деятельности; конкретные сроки поэтапного построения таможенного союза, в том числе перехода к свободной торговле между странами-членами, сроки введения в действие единого таможенного тарифа и т.п.;

– заключение одного или нескольких дополнительных соглашений, в которых обуславливается детальный механизм разработки и введения в действие мер по свободе внутрисоюзной торговли, по разработке новых единых тарифных ставок; работы национальных таможен в новых условиях, в частности на внутренних межгосударственных границах; определение техники и статистики взимания таможенных пошлин по периметру внешних границ союза; фискальное распределение собранных пошлин между государствами-членами и т.д.

Все это возможно оговорить и в едином учредительном акте или же в нескольких документах, но принимаемых не последовательно, а одновременно, в “пакете”. Все зависит от согласованных взаимных интересов государств, образующих таможенный союз.

* * *

Что касается создания конкретного Таможенного союза между Белоруссией, Казахстаном и Россией, то был избран путь образования такого союза в два этапа. 9 июня 2009 г. премьер-министр России В.В. Путин объявил о том, что главы правительств трех названных стран одобрили проект единого таможенного тарифа, имея в виду вступление этого тарифа в силу с 1 января 2010 г. Одновременно были одобрены предложения по этапам и срокам формирования единой таможенной территории и завершения всех необходимых процедур к 1 июля 2011 г. При этом запланирован также некий переходный период в три года для стран-участниц по тарифам на особо чувствительные группы товаров.

С формированием Таможенного союза трех стран увязываются и выход этих стран из переговорных процессов относительно их присоединения к ВТО, и, соответственно, решение о последующем начале переговоров с ВТО о присоединении к этой организации уже “единой таможенной территории” Белоруссии, Казахстана

и России в качестве Таможенного союза⁷. Таким образом, эти “новые” переговоры, очевидно, заранее откладываясь до задействования единого таможенного тарифа и до образования единой таможенной территории. Кроме того, неопределенным фактором представляются и процедуры ведения переговоров между ВТО и таможенным союзом, как таковым, тем более что, как отмечается, в истории ВТО еще не было случаев ведения таких переговоров⁸.

Вместе с тем с правовой точки зрения представляется полезным на данном этапе построения Таможенного союза трех стран, во-первых, проведение необходимых предварительных консультаций с Секретариатом ВТО относительно процедур переговорного процесса в новом формате и, во-вторых, основательное изучение опыта построения и функционирования Таможенного союза в рамках ЕС, с тем чтобы использовать этот опыт прежде всего при детальной разработке документации и системы будущего таможенного союза. Что касается, например, России, то для возможного обмена опытом с ЕС и проведения соответствующих консультаций в рамках действующего в силу пролонгации Соглашения 1994 г. о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС существуют правовые основания (в том числе ст. 16 и 78)⁹.

* * *

В заключение следует отметить, что в науке считается (и с этим трудно не согласиться) признанным постулат: в принципе таможенный союз всегда потенциально выгоден для государств-членов, но не выгоден для неучаствующих стран – “аутсайдеров”. Важно при этом оптимальное определение уровня ставок единого “внешнего” таможенного тарифа, причем предположительно, что само его объединенное качество создает условия для более высокого уровня ставок, нежели дообъединительные уровни тарифов государств-членов¹⁰.

Нельзя не заметить, наконец, что потенциальные экономические выгоды таможенного союза не более важны, чем очевидные значительные политico-стратегические выгоды.

⁷ См.: Время новостей. 2009. 10 июня.

⁸ См.: там же.

⁹ См.: <http://www.delrus.ec.europa.eu/ru>.

¹⁰ См.: Jackson J.H., Davey W.J., Sydes A.O. Jr. Op. cit.