

Правовые вопросы
Евразийского
таможенного союза

Rechtsfragen
der Eurasischen
Zollunion

Серия
Германская юридическая литература: современный подход
Книга 3

Составитель и издатель серии проф. Вильфрид Бергманн

**Правовые вопросы
Евразийского таможенного союза**
15-я Конференция
по внешнеэкономическому праву
Мюнстер, 2010

Руководители Конференции:
проф. Дирк Элерс, проф. Ханс-Михаэль Вольффганг

Авторы:

А.Г. Авдей, А.С. Автономов, С.Т. Алибеков, Айке Альбрехт,
О.Ю. Бакаева, Г.М. Бровка, Д.В. Винницкий, А.В. Виноградов,
В.Ю. Вобликов, Кристоф Геррманн, А.В. Зверев, А.Н. Козырин,
Д.Г. Коровяковский, С.В. Королев, Н.Н. Лайченкова, Г.В. Матвиенко,
В.Е. Понаморенко, Хассо Рик, Д.А. Савкин, Г.В. Таланов, Т.В. Телятицкая,
И.Е. Ткаченко, Т.Н. Трошкина, Д.А. Чемакин, О.В. Шишкина

*Издание осуществлено при поддержке
Петербургского диалога в рамках программы
«Партнерство в сфере модернизации»*



Москва • Берлин
Инфотропик Медиа 2012

УДК [339.5:341.217](063)
ББК 67.910.621(051)я431(0)
П68

Перевод немецких текстов: И.А. Белозеров, LL.M.
Общее научное редактирование: проф. Т.Ф. Яковлева.
Составление указателя: И.А. Белозеров и Т.Ф. Яковлева.

Правовые вопросы Евразийского таможенного союза =
П68 Rechtsfragen der Eurasischen Zollunion ; пер. с нем. / [В. Бергманн, пред., сост.]; [Т. Яковлева, общ. науч. ред.]. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 368 с. – (Германская юридическая литература: современный подход : серия ; Кн. 3). – Доп. тит. л. нем. – ISBN 978-5-9998-0091-6.

Агентство СІР РГБ

В книге рассматриваются научные и практические проблемы становления и функционирования Евразийского таможенного союза, созданного на основе соглашений между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан. В основу положены доклады и выступления участников 15-й Конференции по внешнеэкономическому праву, состоявшейся в Институте публичного экономического права Вестфальского университета им. Вильгельма в Мюнстере (октябрь, 2010) и посвященной правовым вопросам Евразийского таможенного союза. Белорусские, казахские, российские и немецкие эксперты в области таможенного права, анализируя актуальные проблемы деятельности таможенного союза, широко использовали важнейшие нормативные акты и документы союза и его государств-членов, а также действующие международные договоры.

Настоящий сборник выходит одновременно в России и в Германии.

© Составитель и издатель: В. Бергманн, 2011
© Перевод, сост. указателя: И.А. Белозеров, 2011

© Научное редактирование,
сост. указателя: Т.Ф. Яковлева, 2011

ISBN 978-5-9998-0091-6

© Инфотропик Медиа, 2012

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

А.Н. Козырин,
проф., д-р юрид. наук, кафедра финансового права,
Высшая школа экономики (Москва)

Содержание

- I. Значение правового регулирования таможенных отношений в России **52**
- II. Двухуровневая система регулирования в таможенном союзе **53**
 1. Изменения, внесенные в Таможенный кодекс таможенного союза Протоколом от 16 апреля 2010 г. **54**
 2. Таможенное законодательство наднационального уровня **56**
 3. Институциональная структура наднационального регулирования **57**
 - а) Межгосударственный совет **58**
 - б) Комиссия **59**
- III. Проблемы наднационального регулирования в таможенном союзе **62**

Юридическое оформление таможенного союза, созданного в рамках Евразийского экономического сообщества в составе России, Белоруссии и Казахстана, поставило перед российским публичным правом новую задачу, актуальную не только с точки зрения ее теоретического осмысления¹, но и особого практического значения. Речь идет о соотношении наднационального и национального регулирования отношений, возникающих в таможенной сфере.

I. Значение правового регулирования таможенных отношений в России

Значение правового регулирования таможенных отношений в России после упразднения государственной монополии на внешнюю торговлю² изменилось радикальным образом. Если до 1990-х гг. экономическая и фискальная функции таможни по своему значению явно уступали функции полицейской и правоохранительной (не случайно в то время таможню называли «чемоданной»), то впоследствии ситуация изменилась на диаметрально противоположную. Российская таможня стала одним из основных фискальных органов, обеспечивая от четверти до трети всех поступлений в федеральный бюджет Российской Федерации. Очевидно, что вопрос о регуляторе столь чувствительной для российского бюджета сферы должен был решаться через наделение Российской Федерации всей полнотой власти в области таможенного дела. Конституция Российской Федерации 1993 г. отнесла вопросы таможенного регулирования к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71).

¹ Отметим, что с принятием Таможенного кодекса таможенного союза в 2010 г. российское публичное право столкнулось с проблемой наднационального регулирования не впервые. Задолго до этого первый опыт наднационального регулирования финансовых отношений появился в связи с формированием союзного бюджета России и Белоруссии. Однако этот опыт до сих пор не нашел своего теоретического осмысления в российской юридической науке.

² См.: Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» // Российская газета, 19 ноября 1991 г.

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

С момента создания российской таможни в 1991 г. и вплоть до принятия Таможенного кодекса ТС в 2010 г. Российская Федерация обладала полным суверенитетом в вопросах таможенного регулирования, что нашло свое закрепление в Таможенном кодексе РФ 1993 г. и Таможенном кодексе Российской Федерации 2003 г.

Вступлением в силу Таможенного кодекса ТС в 2010 г. ознаменовался новый этап развития таможенного законодательства – переход к регулированию таможенных отношений компетентными органами таможенного союза. Государственные органы Российской Федерации наделяются регулятивными и нормативными полномочиями в таможенной сфере по «остаточному» принципу: в соответствии с нормами союзного таможенного законодательства и в объеме, предусмотренном Таможенным кодексом ТС.

II. Двухуровневая система регулирования в таможенном союзе

Следует отметить, что курс на создание таможенного союза был законодательно закреплён ещё в Таможенном кодексе РФ 1993 г. В ст. 4 устанавливалось, что «в интересах развития и укрепления международной экономической интеграции Российская Федерация создает с другими государствами таможенные союзы, зоны свободной торговли, заключает соглашения по таможенным вопросам в соответствии с нормами международного права». Похожая норма содержалась и в ст. 5 Федерального закона от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»³. В ней воспроизводилось общепринятое в мировой практике определение таможенного союза и проводилось отличие между понятиями *таможенного союза* и *зоны свободной торговли*.

³ Российская газета, 24 октября 1995 г. Федеральный закон 1995 г. утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

Таможенный кодекс ТС установил двухуровневую систему регулирования, включающую наднациональное регулирование, осуществляемое институтами – регуляторами таможенного союза и оформляемое в виде актов таможенного законодательства таможенного союза, и национальное регулирование, осуществляемое органами государств – членов ТС в части, не урегулированной таможенным законодательством союза.

Очевидно, что приоритет наднационального регулирования и, соответственно, союзного таможенного законодательства должен стать базовым принципом формирующегося права таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. Поэтому не случайно государства – члены ТС уделяют особое внимание юридико-техническим аспектам закрепления примата наднационального регулирования.

Как известно, текст Таможенного кодекса ТС начал редактироваться и корректироваться еще до его вступления в силу для государств-членов. Протоколом от 16 апреля 2010 г. был внесен ряд изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе ТС от 27 ноября 2009 г., одним из которых стало «усиление» принципа приоритета наднационального регулирования.

1. *Изменения, внесенные в Таможенный кодекс
таможенного союза Протоколом от 16 апреля 2010 г.*

Первоначальная формулировка принципа приоритета наднационального регулирования, по мнению представителей государств, подписавших Договор о Таможенном кодексе ТС, была расплывчатой и содержала, скорее, «намек» на этот принцип. Для его более акцентированного выражения были внесены поправки в ст. 1 и 3 Таможенного кодекса.

Если в прежней редакции ст. 1 предусматривалось, что таможенное регулирование в таможенном союзе должно осуществляться в соответствии с таможенным законодательством ТС, а в части, не урегулированной таким законодательством, – в соответствии с законодательством государств – членов таможенного союза, то в новой редакции эта норма получила важное добавление. Теперь национальное регулирование в рамках таможенного союза возможно только до тех пор, пока не будут установлены соответствующие правоотношения

на уровне таможенного законодательства ТС. Таким образом, был определен вектор развития союзного таможенного законодательства, направленный на охват наднациональным регулированием всех основных областей таможенного дела, а регулирование таможенных отношений на национальном уровне оставалось в качестве «юридического переживания». Оно осуществляется национальными регуляторами до тех пор, пока на наднациональном (союзном) уровне не появятся соответствующие нормы.

Изменения, внесенные в ст. 3, касаются уточнения территориальных границ наднационального регулирования. Первоначально Таможенный кодекс ограничивался нормой о том, что законодательство таможенного союза действует на таможенной территории таможенного союза. Подобная формулировка фактически умаляла принцип приоритета наднационального регулирования. Аргументируя это положение, следует отметить, что наднациональное регулирование не способно вытеснить полностью национальные регуляторы, особенно на начальных этапах развития таможенного союза. Национальное регулирование таможенных отношений имеет иные, ограниченные территориальные масштабы, и игнорирование проблемы соотношения пространственных границ наднационального и национального регулирования в рамках таможенного союза в первоначальном тексте Таможенного кодекса приводило к формированию двух автономных механизмов регулирования без четко установленной субординации между ними. Иными словами, у национальных регуляторов появлялась возможность создавать свои нормы таможенного права и применять их в территориальных границах одного государства – члена таможенного союза.

В такой ситуации для укрепления принципа примата (приоритета) союзного законодательства очень важно было «привязать» саму возможность осуществления национального регулирования в таможенном союзе к наднациональному регулятору, наделяя последнего правом предоставления государству – члену таможенного союза полномочий принимать нормативные правовые акты, регулирующие таможенные отношения в рамках лишь одного государства. В этих целях Протоколом от 16 апреля 2010 г. о внесении изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе ТС п. 2 ст. 3 Таможенного кодекса ТС был дополнен частью второй: *«Если в соответствии*

с таможенным законодательством таможенного союза таможенное регулирование в таможенном союзе осуществляется в соответствии с законодательством государства – члена таможенного союза, такое законодательство действует на территории этого государства – члена таможенного союза». Во вновь появившейся норме нашло свое отражение положение о том, что национальное регулирование таможенных отношений не может быть автономным и должно обязательно быть производным от таможенного законодательства ТС. Иными словами, только наднациональный регулятор может наделить национального регулятора правом принимать нормативные правовые акты по таможенным вопросам, которые могут применяться на территории данного государства.

2. Таможенное законодательство наднационального уровня

Результаты наднационального регулирования оформляются в виде соответствующих нормативных правовых актов и индивидуальных (ненормативных) правовых актов, рассчитанных на применение в конкретной ситуации.

Нормативно-правовые акты наднационального регулирования имеют общеобязательный характер и применяются на всей территории таможенного союза.

Нормативно-правовые акты, связанные с наднациональным регулированием таможенных отношений, составляют таможенное законодательство таможенного союза, которое включает Таможенный кодекс ТС, международные договоры государств – членов таможенного союза, регулирующие таможенные отношения в таможенном союзе, а также решения Комиссии ТС.

Перечень международных договоров, составляющих договорно-правовую базу таможенного союза, был определен Решением Межгосударственного совета от 6 октября 2007 г. № 1 и включает в себя:

- 1) международные договоры, действующие в рамках ЕврАзЭС и принятые до образования таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана (Соглашение о таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, Договор о таможенном союзе и едином экономическом пространстве,

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества и др.)⁴;

- 2) международные договоры, принятые после создания таможенного союза и направленные на завершение формирования его договорно-правовой базы (Договор о Комиссии ТС, Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании, Соглашение о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран и др.).

3. *Институциональная структура наднационального регулирования*

Закрепленная в Таможенном кодексе структура таможенного законодательства таможенного союза в целом соответствует институциональной структуре наднационального регулирования. Названная структура охватывает:

Межгосударственный совет как орган стратегического управления, принимающий наиболее важные решения, относящиеся к созданию и функционированию таможенного союза; решениями Совета утверждаются основные договоры и соглашения (включая учредительные договоры и Договор о Таможенном кодексе ТС);

Комиссию ТС как орган, выполняющий функции оперативного управления делами таможенного союза.

⁴ Многие акты таможенного законодательства таможенного союза до сих пор официально не опубликованы (по состоянию на ноябрь 2010 г.). Их тексты размещаются на сайтах ЕврАзЭС и таможенного союза. Автор использовал тексты актов законодательства таможенного союза, размещенные в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», которая отмечает отсутствие официального опубликования многих источников союзного таможенного права.

Провозглашенный в качестве одного из основных принципов наднационального регулирования в рамках таможенного союза принцип публичности в ряде случаев откровенно игнорируется, что негативно влияет на формирующуюся правовую среду в рамках таможенного союза, правовую культуру участников ВЭД, а иногда и вовсе ставит под сомнение возможность применения отдельных актов таможенного законодательства ТС, которые не прошли официально опубликования.

а) Межгосударственный совет

В соответствии с учредительными договорами высшим органом таможенного союза является Межгосударственный совет, принимающий решения по важнейшим направлениям наднационального регулирования в рамках таможенного союза и осуществляющий свою деятельность на уровне глав государств и глав правительств.

Решениями Межгосударственного совета на уровне глав государств оформляются «базовые» договоры, устанавливающие общие начала формирования и функционирования таможенного союза: Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза, Договор о Комиссии таможенного союза (Решение Межгосударственного совета от 6 октября 2007 г. № 1), Договор о Таможенном кодексе ТС (Решение от 27 ноября 2009 г. № 17).

Межгосударственный совет на уровне глав государств может принимать протоколы, регулирующие важнейшие аспекты функционирования таможенного союза (Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним; Протокол принят Решением от 6 октября 2007 г. № 1).

Наряду с договорами и протоколами Межгосударственный совет на уровне глав государств утверждает базовые акты по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию в рамках таможенного союза.

К примеру, Межгосударственный совет на уровне глав государств утверждает Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности, Единый таможенный тариф таможенного союза и другие правовые акты (Перечень развивающихся стран-пользователей системы тарифных преференций таможенного союза, Перечень менее развитых стран-пользователей системы тарифных преференций таможенного союза, Перечень чувствительных товаров, в отношении которых решение об изменении ставки ввозной таможенной пошлины Комиссия ТС принимает консенсусом, и др.)⁵.

⁵ Все перечисленные акты были приняты Решением Межгосударственного совета от 27 ноября 2009 г. № 18.

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

Формируя правовые основы нетарифной политики таможенного союза, Межгосударственный совет на уровне глав государств утверждает Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами-участниками ТС в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами (Решение от 27 ноября 2009 г. № 19).

Решения Межгосударственного совета на уровне глав государств могут содержать нормы о вступлении в силу на союзной таможенной территории международных договоров, о наделении Комиссии ТС полномочиями по наднациональному регулированию, а также положения о льготах и изъятиях по таможенному и внешне-торговому регулированию для отдельных государств-участников по торговле отдельными товарами.

Решениями Межгосударственного совета на уровне глав правительств оформляются соглашения и протоколы, которые определяют отдельные аспекты таможенного и внешнеторгового регулирования в рамках таможенного союза: соглашения о порядке исчисления и уплаты таможенных платежей и соглашения о порядке декларирования товаров, о порядке таможенного оформления и таможенного контроля, о видах таможенных процедур и таможенных режимов; протоколы о предоставлении тарифных льгот, о единой системе тарифных преференций и др.

б) Комиссия

Если Межгосударственный совет является высшим органом таможенного союза, то Комиссия определяется как его *«единый постоянно действующий регулирующий орган»* (ст. 1 Договора о Комиссии ТС).

Одним из принципов деятельности Комиссии является добровольная поэтапная передача ей части полномочий государственных органов стран – участниц таможенного союза.

Правовой статус Комиссии формируется посредством ее наделения конкретными полномочиями в соответствии с договорами и соглашениями, заключаемыми странами – участницами ТС, а также решениями Межгосударственного совета.

В Комиссию входят по одному представителю от каждого государства – члена таможенного союза, являющемуся заместителем главы правительства или членом правительства, который работает в Комиссии на постоянной основе. Состав Комиссии утверждается

Межгосударственным советом. Председательство в Комиссии осуществляется поочередно представителями всех стран – участниц ТС.

На Комиссию возложено исполнение решений, принятых Межгосударственным советом, а также обеспечение в пределах своих полномочий реализации международных договоров, формирующих правовую базу таможенного союза. Она же осуществляет мониторинг исполнения международных договоров по формированию таможенного союза и выполняет функции депозитария таких международных договоров.

Комиссия – основной координатор деятельности институтов таможенного союза и их взаимодействия с «внешней средой». В пределах своих полномочий она осуществляет взаимодействие с органами государственной власти стран – участниц ТС. Сотрудничая с правительствами России, Белоруссии и Казахстана, Комиссия разрабатывает рекомендации для Межгосударственного совета. Кроме того, она участвует в урегулировании споров в рамках таможенного союза в досудебном порядке (до обращения в Суд ЕврАзЭС).

Реализуя свои полномочия, Комиссия должна руководствоваться принципом взаимной выгоды и учета национальных интересов стран-участниц (ст. 2 Договора Комиссии ТС) и может принимать рекомендации, а также решения, имеющие обязательный характер для стран – участниц таможенного союза.

Анализируя соотношение наднационального и национального уровней в регулировании отношений в рамках таможенного союза, следует подробнее остановиться на процедуре принятия решений Комиссии. Соответствующие нормы содержатся в Договоре о Комиссии ТС и Правилах процедуры Комиссии, утвержденных решением Межгосударственного совета на уровне глав правительств № 5 от 12 декабря 2008 г.

При голосовании учитывается следующее распределение голосов между членами Комиссии: члены Комиссии от Белоруссии и Казахстана имеют по 21,5% голосов каждый, а представитель России – 57% голосов. Имеющие обязательный характер решения принимаются большинством в две трети голосов, что не дает России, обладающей более чем половиной голосов, «протолкнуть» решение, не поддержанное двумя другими членами союза.

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

Решение Комиссии считается принятым только в том случае, если государство, голосовавшее против, не заявило о необходимости рассмотрения данного вопроса на очередном заседании Межгосударственного совета. Выраженное таким образом несогласие блокирует дальнейшее рассмотрение вопроса на Комиссии, и спорный вопрос должен вноситься Комиссией на рассмотрение Межгосударственного совета на уровне глав государств, который принимает соответствующее решение консенсусом.

Если при принятии решения не было набрано необходимое количество голосов, Комиссия имеет право передать вопрос на рассмотрение Межгосударственного совета.

В тех, случаях, когда это предусматривается международными договорами таможенного союза, свои решения Комиссия должна принимать не квалифицированным большинством в две трети, а консенсусом⁶.

Указанные процедурные правила служат дополнительными юридическими гарантиями защиты национальных интересов государства – члена таможенного союза, передавшего свои полномочия по регулированию таможенных и внешнеторговых отношений в пользу наднациональных институтов ТС.

Механизм принятия решений на наднациональном уровне предполагает формирование аппарата таможенного союза, на который возлагается большой объем подготовительной работы, предшествующей появлению проекта решения и влияющей на процесс формирования самого решения, а также организационное и информационно-техническое обеспечение деятельности органов таможенного союза.

Ядром аппарата таможенного союза стал Секретариат Комиссии, созданный в соответствии со ст. 11 Договора о Комиссии ТС и являющийся «рабочим органом Комиссии». Правовой базой этого органа стали Соглашение о Секретариате Комиссии таможенного союза от 12 декабря 2008 г., решения Межгосударственного совета,

⁶ Заметим, что требования о принятии решений Комиссии консенсусом или квалифицированным большинством голосов касаются лишь вопросов таможенного и внешнеторгового регулирования; решения по текущим процедурным вопросам Комиссия принимает простым большинством голосов.

устанавливающие структуру и штатное расписание Секретариата, а также решение Комиссии, утверждающее регламент его работы.

Для решения оперативных вопросов по формированию таможенного законодательства Межгосударственный совет может поручить Комиссии создать специальные рабочие органы и рабочие группы уполномоченных представителей государств – членов таможенного союза.

Одним из таких органов, созданных Комиссией, стал Комитет по вопросам регулирования внешней торговли, основными задачами которого стали предварительное рассмотрение предложений и согласование позиций государств – членов ТС по вопросам введения, применения, изменения или прекращения действия мер регулирования внешней торговли товарами с государствами, не входящими в таможенный союз.

III. Проблемы наднационального регулирования в таможенном союзе

Первые результаты, достигнутые на пути формирования таможенного союза и единого таможенного законодательства, позволяют уже сейчас выявить некоторые проблемные, «узкие» места, осложняющие дальнейшее развитие правовых основ таможенного союза.

1) Создавая единое таможенное законодательство и усиливая наднациональное регулирование, государства – члены ТС никак не обозначили среди приоритетов и принципов таможенной политики курс на сближение с общепризнанными нормами и принципами международного таможенного права, унификацию таможенного законодательства. Отсутствие соответствующей нормы-принципа в Таможенном кодексе ТС выглядит двусмысленно: государства-члены, формируя единую таможенную политику, не ориентируют ее в отношении мировых стандартов таможенного регулирования. Ситуация усугубляется, на наш взгляд, еще и тем, что государства – члены ТС не присоединились к некоторым базовым источникам международного внешнеэкономического и таможенного права (например, Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур).

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

Для сравнения отметим, что соответствующая норма-принцип содержалась в российском таможенном законодательстве. Так, ст. 2 Таможенного кодекса РФ 1993 г. предусматривала, что *«таможенное дело в Российской Федерации развивается в направлении гармонизации и унификации с общепринятыми международными нормами и практикой»*. Данная норма была воспроизведена в Таможенном кодексе РФ 2003 г. (п. 4 ст. 1).

Курс на использование общепринятых в международной практике стандартов таможенного регулирования позволил бы государствам-членам не только точнее сформулировать стратегию своей таможенной политики, но и получить юридические гарантии развития интеграционных связей нового субъекта международного таможенного права – таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. Кроме того, в случае необходимости они могли бы эффективнее применять международные стандарты и правила для разрешения правовых коллизий и устранения пробелов в нормативно-правовом регулировании, которые неизбежно возникают на начальных этапах формирования таможенных союзов.

2) Нормативно-правовой базой таможенного союза является его единое таможенное законодательство. Однако уже сейчас можно заключить, что на наднациональном уровне происходит регулирование вопросов, составляющих предмет иных отраслей национального законодательства (внешнеторгового, валютного, бюджетного, налогового). Нормы, принимаемые в рамках таможенного союза по широкому спектру направлений экономической политики, не сопрягаются с соответствующими отраслями национального законодательства, что на практике неизбежно будет приводить к конфликту различных отраслевых законодательств при регулировании отношений в рамках таможенного союза.

3) Одна из наиболее острых проблем развития таможенного законодательства таможенного союза – необходимость его систематизации. Несмотря на сравнительно недавний старт, нормативный массив ТС стремительно «разрастается». Потребность в систематизации законодательства заложена в самой трехуровневой структуре таможенного законодательства (Кодекс – договоры – решения Комиссии). При этом на практике появляется и четвертый уровень – это нормы национального таможенного законодательства, применение которых

не противоречит союзному законодательству. В сегодняшних условиях для того, чтобы отыскать применимую норму, необходимо, в первую очередь, обращаться к неправовым актам, содержащим различного рода указания, разъяснения и толкования, – письмам, инструкциям, телеграммам и т.п. Такая ситуация, безусловно, девальвирует ценность самого таможенного законодательства и возвращает нас к тем временам, когда таможенные отношения регулировались преимущественно инструкциями и письмами, а не кодексами и законами.

4) Формирование таможенного законодательства таможенного союза столь быстрыми темпами приводит к тому, что реагировать на «форсированную таможенную интеграцию» не успевают не только национальные законодательства государств-членов, но и наука. Существенные, порой радикальные изменения в позитивном таможенном праве и смежных отраслях законодательства остаются без адекватной оценки со стороны юридической науки⁷. Такое положение скажется, скорее всего, негативным образом на правоприменительной практике. Таможенная и внешнеторговая сферы в России всегда отличались особой конфликтогенностью. Огромный штат таможенных и налоговых консультантов, посредников, лиц, занятых в различных сферах таможенной инфраструктуры (склады временного хранения, таможенные склады, таможенные перевозки и т.д.), объективно будет вынужден проходить профессиональную переподготовку. Масштабы этой задачи нетрудно представить, если учесть количество организаций – участников внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации. И решая эту задачу, они не смогут в полной мере опереться на публично-правовую науку, которая в настоящий момент заметно отстает от стремительных темпов развития таможенного законодательства.

С проблемами повышения профессиональной квалификации и переподготовки неизбежно столкнутся не только участники внешнеторговой деятельности, но и субъекты таможенного процесса: ад-

⁷ Не говоря уже о том, что юридическую науку следовало бы активнее подключать к процессу формирования таможенного законодательства.

К вопросу о соотношении наднационального и национального регулирования в таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС

вокаты, эксперты, специалисты и т.д. Отдельно в этой связи следует упомянуть и судейский корпус.

Недооценивать последствия возможных «сбоев» в правоприменении было бы крайне опрометчиво. Следовательно, наднациональные и национальные институты должны, при надлежащей координации, подготовить комплекс мер по профессиональной подготовке и переподготовке соответствующих специалистов внешнеэкономической сферы, а также, в сотрудничестве с научными центрами, сократить наметившееся значительное отставание юридической науки от динамично развивающегося позитивного таможенного права.

5) Вступление в силу Таможенного кодекса не означает завершения формирования институциональной и нормативной базы таможенного союза. Очевидно, что это обстоятельство также негативно сказывается на эффективности регулирования отношений, возникающих в рамках таможенного союза.

В стадии формирования находится статус Суда ТС, разрабатываются десятки новых нормативных правовых актов.