



Таможенное законодательство Таможенного союза ЕврАзЭС*

*Александр Николаевич Козырин***

Таможенное законодательство занимает особое место в правовой системе Российской Федерации. Во-первых, это одна из наиболее «громоздких» отраслей законодательства по количеству входящих в нее нормативных правовых актов. Во-вторых, это самая «интернационализованная» отрасль российского законодательства, развивающаяся в строгом соответствии с международно-правовыми стандартами таможенного регулирования, которые в значительной степени определяют национальные модели таможенного регулирования. Наконец, в-третьих, таможенное регулирование и таможенное законодательство обеспечивают поступление более половины (!) всех доходных поступлений в федеральный бюджет Российской Федерации.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) в рамках проекта проведения научных исследований («Национальное и наднациональное правовое регулирование экономических отношений в рамках Единого экономического пространства ЕврАзЭС»), проект № 13-33-0103 (2013–2014).

** Доктор юридических наук, профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Создание в 2010 г. Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в составе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации привело к фактическому упразднению таможенного права как отрасли российского законодательства и формированию сложного нормативно-правового механизма, включающего правовую базу таможенного регулирования Таможенного союза ЕврАзЭС и национальное законодательство о таможенном деле в государствах – членах Таможенного союза.

Стремительное развитие интеграционных отношений в ЕврАзЭС, сначала в формате Таможенного союза, а затем и Единого экономического пространства, за два года привели к появлению системы международно-правовых актов, заменивших национальные таможенные законодательства государств – членов Таможенного союза и ставших правовой базой для развития региональной экономической интеграции на постсоветском пространстве.

Понятие таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС

Передав значительную часть нормотворческих полномочий институтам Таможенного союза Ев-

рАзЭС, Российская Федерация перешла к использованию двухуровневого механизма регулирования таможенных отношений.

Первый уровень составляет таможенное законодательство Таможенного союза, а второй — национальное законодательство о таможенном деле государств — членов Таможенного союза.

Особенностью «евразийской» модели таможенного союза является то, что ряд существенных полномочий по таможенному регулированию государства-участники оставили за собой. Национальные полномочия по таможенному регулированию реализуются в соответствии с законодательными актами, принимаемыми в каждом государстве — члене Таможенного союза, которые составляют второй уровень механизма таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС.

В Российской Федерации таким актом является Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»¹, в Республике Беларусь — Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 204-З², а в Республике Казахстан — Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 г. № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан»³.

Упомянутые законы государств — членов Таможенного союза не могут самостоятельно осуществлять таможенное регулирование. Они производны от таможенного законодательства Таможенного союза и не могут ему противоречить. При этом те вопросы таможенного регулирования, которые являются предметом национальных законов, делегированы законодательным властям государств-членов непосредственно Таможенным кодексом Таможенного союза ЕврАзЭС⁴.

Таким образом, таможенное законодательство Таможенного союза обладает по отношению к национальному законодательству о таможенном регулировании приоритетной юридической силой и распространяет свое действие на все пространство единой таможенной территории Таможенного союза. Национальный закон о таможенном регулировании государства — члена Таможенного союза должен соответствовать таможенному законодательству Таможенного союза, и его действие распространяется только на территорию данного государства.

¹ СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 17.2/1301.

³ Казахстанская правда. 2010. № 169–170.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

Понятие таможенного законодательства Таможенного союза ЕврАзЭС

Таможенное законодательство Таможенного союза определяется в Таможенном кодексе (ст.ст. 1 и 3) через установление его предмета, структуры, а также пространственных пределов действия.

Таможенное законодательство является правовой базой таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС. Его цель состоит в правовой регламентации возникающих в Таможенном союзе таможенных отношений, под которыми понимаются отношения, связанные:

с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза;

с перевозкой товаров по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем;

с временным хранением товаров;

с таможенным декларированием товаров;

с выпуском товаров и их использованием в соответствии с таможенными процедурами;

с проведением таможенного контроля;

с уплатой таможенных платежей;

с взаимодействием между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения товарами.

Таможенное законодательство представляет собой совокупность нормативных правовых актов, формирующуюся вокруг Таможенного кодекса Таможенного союза, который является базовым «системообразующим» актом, обладающим высшей юридической силой.

Таможенное законодательство Таможенного союза состоит из трех частей:

1) Таможенного кодекса Таможенного союза;

2) международных договоров государств — членов Таможенного союза;

3) актов, принимаемых наднациональным регулятором.

Таможенное законодательство Таможенного союза действует на всей его территории, в отличие от национального законодательства о таможенном регулировании, которое применяется только на территории принявшего его государства. Иными словами, пространственные пределы действия таможенного законодательства Таможенного союза — это таможенная территория Таможенного союза, которую составляют территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, а также находящиеся за пределами территорий госу-

дарств – членов Таможенного союза искусственные острова, установки, сооружения и иные объекты, в отношении которых государства – члены Таможенного союза обладают исключительной юрисдикцией.

Таможенный кодекс Таможенного союза

Формирование таможенного законодательства Таможенного союза началось с заключения в Минске 27 ноября 2009 г. Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза.

В соответствии с решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества – высшего органа Таможенного союза Договор о Таможенном кодексе вступил в силу 6 июля 2010 г.

Неотъемлемой частью этого Договора является сам Таможенный кодекс Таможенного союза⁵, размещенный в приложении к Договору.

Как уже отмечалось, Таможенный кодекс Таможенного союза является актом, обладающим высшей юридической силой. Норма, закрепляющая примат Таможенного кодекса среди актов таможенного законодательства Таможенного союза, содержится в ст. 1 Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза.

Таможенный кодекс — базовый нормативный акт, закрепляющий правовые основы таможенного регулирования в границах Таможенного союза. Все остальные акты таможенного законодательства принимаются в развитие Таможенного кодекса и должны ему соответствовать. Соответствовать Таможенному кодексу должны и акты законодательства о таможенном регулировании государств – членов Таможенного союза.

Принцип соответствия всех источников таможенного права ЕвразЭС предписаниям Таможенного кодекса представляет собой юридическую гарантию единства системы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕвразЭС.

Структура Таможенного кодекса отражает основные направления таможенного регулирования и включает в себя разделы, посвященные:

- общим положениям таможенного регулирования в Таможенном союзе;
- таможенным платежам;
- таможенному контролю;
- таможенным операциям;
- таможенным процедурам;

⁵ СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

особенностям перемещения через таможенную границу отдельных товаров

Международные договоры государств – членов Таможенного союза

Второй уровень структуры таможенного законодательства представлен международными договорами государств – членов Таможенного союза. Следует уточнить, что в систему таможенного законодательства входят только те международные договоры, которые регулируют таможенные отношения в рамках Таможенного союза.

Международные договоры, являющиеся актами таможенного законодательства, можно объединить в две основные группы.

Первую группу составляют международные договоры, действующие в рамках ЕвразЭС и принятые до образования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации:

Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 г.⁶;

Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 г.⁷;

Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.⁸;

Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.⁹ и т.д.

Во вторую группу включены международные договоры, принятые после создания Таможенного союза и направленные на завершение формирования его договорно-правовой базы:

Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 г.¹⁰;

Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 г.¹¹;

Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.¹² и т.д.

Первые два уровня таможенного законодательства (Таможенный кодекс Таможенного союза и международные договоры государств-членов) со-

⁶ СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5057.

⁷ СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 4938.

⁸ СЗ РФ. 2001. № 42. Ст. 3983.

⁹ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 632.

¹⁰ СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1552.

¹¹ СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 2935.

¹² СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

ставляют правовую базу стратегического управления в Таможенном союзе и регулируют наиболее важные отношения в таможенной сфере. Очевидно, что решения, принимаемые по стратегически важным вопросам, должны облекаться в форму международных договоров, принимаемых с учетом принципа суверенитета, которым обладают государства – члены Таможенного союза.

Для решения оперативных вопросов принимаются решения наднационального регулятора, которые составляют третий уровень таможенного законодательства Таможенного союза ЕврАзЭС.

Решения Евразийской экономической комиссии

Акты наднационального регулятора, регулирующие таможенные отношения в Таможенном союзе, принимаются в полном соответствии с актами, которые составляют два предыдущих уровня таможенного законодательства, – Таможенным кодексом и международными договорами государств – членов Таможенного союза.

Развитие интеграционных процессов в ЕврАзЭС и курс на создание Единого экономического пространства ЕврАзЭС привели к реформированию институциональной структуры интеграционного объединения.

Первоначально в качестве наднационального регулятора выступала Комиссия Таможенного союза.

В 2012 г. постоянно действующим регулирующим органом Таможенного союза и Единого экономического пространства становится Евразийская экономическая комиссия. С этого же времени упраздняется Комиссия Таможенного союза.

Правовую основу деятельности наднационального регулятора составляют Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г. и Решение Высшего Евразийского экономического совета от 18 ноября 2011 г. «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии»¹³.

Сфера деятельности нового наднационального регулятора значительно расширяется по сравнению с полномочиями Комиссии Таможенного союза. Наряду с вопросами таможенной политики и внешнеторгового регулирования вновь образованная Евразийская экономическая комиссия осуществляет также наднациональное регулирование в области макроэкономической, валютной, конку-

рентной и энергетической политики, естественных монополий, транспорта, трудовой миграции, финансовых рынков и в других сферах экономической политики.

Одновременно с расширением и диверсификацией сферы наднационального регулирования произошло усложнение структуры Комиссии и процедур, в соответствии с которыми она осуществляет свою деятельность.

Евразийская экономическая комиссия состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии.

В пределах своих полномочий Комиссия принимает решения, имеющие обязательный характер для государств – членов Таможенного союза, и рекомендации, которые обязательного характера не имеют.

Принятие решений Комиссии производится на основании голосования членов Совета Комиссии или членов Коллегии Комиссии, при этом голоса в Комиссии распределяются по принципу: один голос члена Совета Комиссии или Коллегии Комиссии является одним голосом.

В упраздненной Комиссии Таможенного союза действовал иной порядок распределения голосов, позволявший Российской Федерации оказывать влияние на принятие решений наднационального характера.

В ранее действовавшем Договоре о Комиссии Таможенного союза (ст. 7) при принятии решений голоса в Комиссии распределялись следующим образом: Республика Беларусь – 21,5; Республика Казахстан – 21,5; Российская Федерация – 57. Из такого распределения голосов следовало, что у Российской Федерации в Комиссии Таможенного союза имелась возможность заблокировать принятие решения, поддерживаемого двумя другими государствами-членами. В рамках Евразийской экономической комиссии такая возможность у нее отсутствует.

Совет Комиссии в пределах своих полномочий принимает решения консенсусом. В случае если консенсуса не удалось достичь, вопрос передается на рассмотрение в Высший Евразийский экономический совет по предложению любого члена Совета Комиссии.

Коллегия Комиссии принимает решения консенсусом или квалифицированным большинством в две трети голосов общего числа членов Коллегии. Перечень вопросов, решения по которым принимаются консенсусом и квалифицированным большинством, определяется Регламентом Комиссии.

¹³ СПС «КонсультантПлюс».

К актам таможенного законодательства Таможенного союза относятся:

а) решения, принимаемые Советом Евразийской экономической комиссии: например, Решение от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза»¹⁴, Решение от 16 июля 2012 г. № 55 «О применении Республикой Беларусь и Республикой Казахстан ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа Таможенного союза, в отношении отдельных категорий товаров»¹⁵ и т.д.;

б) решения, принимаемые Коллегией Евразийской экономической комиссии: например, Решение от 12 июля 2012 г. № 110 «О ввозе (вывозе) товаров в целях организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи»¹⁶, Решение от 2 декабря 2013 г. № 284 «О Порядке принятия Евразийской экономической комиссией решений о классификации отдельных видов товаров»¹⁷ и т.д.

Принятые ранее решения упраздненной Комиссии Таможенного союза продолжают применяться в качестве актов таможенного законодательства до тех пор, пока они не будут изменены или отменены Евразийской экономической комиссией¹⁸.

Все решения Евразийской экономической комиссии в обязательном порядке размещаются на ее официальном сайте в сети Интернет: eurasiancommission.org (Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 апреля 2013 г. № 83¹⁹).

Подводя итог анализу современного состояния таможенного законодательства Таможенного союза ЕврАзЭС, отметим следующее.

¹⁴ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: <http://www.eurasiancommission.org>

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Продолжают действовать многочисленные решения Комиссии Таможенного союза, регулирующие важные аспекты таможенного права: например, Решение Комиссии Таможенного союза от 20 сентября 2010 г. № 376 «О порядке декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров», Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе» и т.д.

¹⁹ <http://www.eurasiancommission.org>

1. Таможенное законодательство представляет собой многочисленные и разнородные правовые акты, регулирующие таможенные отношения в Таможенном союзе.

Все эти акты образуют единую систему, выстраиваемую вокруг базового акта – Таможенного кодекса Таможенного союза. Иные акты таможенного законодательства принимаются в соответствии с Таможенным кодексом, в развитие и во исполнение его предписаний.

2. Таможенное законодательство Таможенного союза объединяет акты стратегического регулирования – Таможенный кодекс Таможенного союза и международные договоры государств – членов Таможенного союза, а также акты оперативного регулирования наднационального характера – решения Евразийской экономической комиссии (до 2012 г. – Комиссии Таможенного союза).

3. Для Российской Федерации после ее вхождения в Таможенный союз ЕврАзЭС в 2010 г. важнейшей особенностью правового регулирования таможенных отношений стало формирование двухуровневого механизма, объединяющего таможенное законодательство Таможенного союза, а также национальное законодательство о таможенном регулировании, действующее на территории Российской Федерации.

4. Таможенное законодательство Таможенного союза обладает по отношению к национальному законодательству о таможенном регулировании приоритетной юридической силой и распространяет свое действие на всю единую таможенную территорию Таможенного союза. В свою очередь, национальное законодательство о таможенном регулировании формируется в соответствии с предписаниями таможенного законодательства Таможенного союза, не может ему противоречить и действует в пределах территории данного государства – участника Таможенного союза.

5. В Таможенном кодексе (ст. 1) закреплён один из важнейших принципов таможенного права Таможенного союза ЕврАзЭС, установивший соотношение между двумя уровнями таможенного регулирования – регулированием в рамках Таможенного союза и регулированием, осуществляемым на территории отдельного государства – члена Таможенного союза. Национальное регулирование таможенных отношений возможно только до тех пор, пока не будут установлены соответствующие нормы таможенного законодательства Таможенного союза.