

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ ЕВРАЗЭС

А. Н. КОЗЫРИН

Международные договоры и национальное законодательство в правовом механизме Таможенного союза ЕврАзЭС¹

Создание Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в составе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации представляет собой событие, влияние которого на экономическую политику Российской Федерации и развитие её правовой системы трудно переоценить.

Проинтеграционный курс российского правительства на форсированное развитие институтов ЕврАзЭС — Таможенного союза и Единого экономического пространства — на протяжении нескольких лет последовательно подтверждается в заявлениях руководителей государства, в частности, в посланиях Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, наделённый Конституцией Российской Федерации полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, в своём послании к высшему законодательному органу в 2010 году отмечал: «Особым и приоритетным направлением нашей внешней политики, конечно, остаётся пространство СНГ и действующие на нём структуры — ЕврАзЭС, ОДКБ. Мы уже сформировали Таможенный союз и создаём Единое экономическое пространство в рамках ЕврАзЭС, апробируем при этом современные интеграционные схемы и концепции эффективной экономической кооперации. В конечном счёте мы должны действовать в направлении формирования Единого экономического пространства — от Арктики до Тихого океана, на всей территории Евразии»². Соответствующий курс неизменно находил своё отражение во всех последующих посланиях Президента Российской Федерации. В них же содержались и первые оценки новой интеграционной политики в формате ЕврАзЭС: в результате снятия барьеров для взаимной торговли рынок беспрепятственного сбыта российской продукции расширен на

20 %; объём торговли в рамках Таможенного союза увеличился на одну треть; на рынках стран — участниц Таможенного союза формируется общая конкурентная среда, создаются новые рабочие места, более эффективно используется транзитный потенциал и т. д.³

Чётко определён вектор развития интеграционных процессов: от Таможенного союза к Единому экономическому пространству, в котором к свободному движению товаров добавляется свободное движение услуг, капиталов и рабочей силы, и, наконец, к 2015 году — создание Евразийского экономического союза.

Очевидно, что столь масштабные и стремительные изменения во внешнеэкономической политике не могли не сказаться на общем состоянии правовой системы Российской Федерации. Более того, они привели к тому, что были полностью «переписаны» целые отрасли законодательства. Столь кардинальное реформирование коснулось, прежде всего, таможенного и внешнеторгового законодательства.

Формирование нового механизма правового регулирования таможенных отношений в Российской Федерации, находящейся в составе Таможенного союза, требовало максимальной мобилизации интеллектуальных и организационных усилий, поскольку речь шла о законодательстве, которое регламентирует таможенное дело — одного из основных «доноров» российского бюджета, на долю которого в разное время приходилось от одной четверти до одной трети всех бюджетных поступлений, а в 2010 году, накануне начала функционирования Таможенного союза, на долю таможенных платежей пришлось 52 % всех бюджетных поступлений, что в абсолютном исчислении составило 4 330,1 млрд руб., при этом почти 58 % поступивших в федеральный бюджет таможенных платежей пришлось на вывозные таможенные пошлины (для сравнения: 25,7 % — НДС,

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-01-0075, реализованного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012–2013 годах.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 года // Российская газета. № 271. 01.12.2010.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 года // Российская газета. № 290. 23.12.2011.

13 % — ввозные таможенные пошлины, 0,6 % — акцизы)⁴.

Будучи в столь значительной мере зависимой от таможенных поступлений, Российская Федерация должна была «отстоять» свои интересы во вновь образованном интеграционном объединении путём такого распределения полномочий между международными и национальными регуляторами, которое позволило бы за национальным правительством оставить круг вопросов, связанных, прежде всего, с вывозными таможенными пошлинами.

Формирование новой модели правового регулирования таможенных отношений в Таможенном союзе ЕврАзЭС должно было быть увязано с соответствующими конституционными нормами каждого государства — члена Таможенного союза. Для Российской Федерации это — ст. 79 Конституции, в которой закреплено, что «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

Формирование Евразийского экономического сообщества осуществлялось в соответствии с упомянутой конституционной нормой и прошло несколько этапов.

Стартом послужило подписание 10 октября 2010 года Беларуссией, Казахстаном, Киргизией, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества⁵. Вновь образованная международная организация на постсоветском пространстве (ЕврАзЭС) наделялась полномочиями, добровольно передаваемыми ей участниками договора, причём сами участники после такой передачи полномочий продолжали оставаться суверенными и равноправными субъектами международного права (ст. 1 Договора).

Целями ЕврАзЭС были провозглашены эффективное продвижение процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства. Систему органов управления интеграционными процессами составили Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентская Ассамблея и Суд Сообщества (ст. 3 Договора).

6 октября 2007 года было юридически оформлено решение о начале формирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в составе Беларуссии, Казахстана и России. В подписанном в тот день Договоре о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза⁶, во-первых, содержалось определение Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, во-вторых, уточнялось понятие единой таможенной территории, в-третьих, определялись

условия и момент завершения формирования Таможенного союза.

Таможенный союз в Договоре определён как форма торгово-экономической интеграции, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле товарами, происходящими с единой таможенной территории, а также происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. Государства — члены Таможенного союза применяют единый таможенный тариф и другие единые меры регулирования торговли товарами с третьими странами.

После заключения Договора от 6 октября 2007 года Беларуссия, Казахстан и Россия приступили к выполнению комплекса мероприятий, определённых в качестве условий объявления о завершении формирования Таможенного союза и единой таможенной территории. К числу таких мероприятий Договором (ст. 2) отнесены:

- установление и применение единого таможенного тарифа и иных единых мер регулирования внешней торговли с третьими странами;
- установление и применение в отношениях с третьими странами единого торгового режима;
- установление и применение порядка зачисления и распределения таможенных пошлин, иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие;
- установление и применение единых правил определения страны происхождения товаров;
- установление и применение единых правил определения таможенной стоимости товаров;
- установление и применение единой методологии статистики внешней и взаимной торговли;
- установление и применение унифицированного порядка таможенного регулирования, включая единые правила декларирования товаров и уплаты таможенных платежей и единые таможенные процедуры;
- учреждение и функционирование органов Таможенного союза.

Правом принять решение по результатам выполненных мероприятий об объединении таможенных территорий государств-членов в единую таможенную территорию и завершении формирования Таможенного союза был наделён высший орган Таможенного союза — Межгосударственный Совет.

На 2010 год пришлась активная фаза формирования Таможенного союза ЕврАзЭС. С 1 января 2010 года вступили в силу Единый таможенный тариф (ЕТТ) и Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании⁷. 10 июля 2010 года вступили в силу Таможенный кодекс Таможенного союза

⁴ Российская Бизнес-газета. № 794. 05.04.2011.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 632.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1552.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 2935.

и несколько ключевых международных договоров, занимающих важное место в нормативно-правовом механизме таможенного регулирования в рамках Таможенного союза.

Завершение формирования Таможенного союза ЕврАзЭС в составе Белоруссии, Казахстана и России пришлось на 1 июля 2011 года, когда таможенный контроль был перенесён на внешнюю границу.

С 2011 года начинается этап формирования Единого экономического пространства и впоследствии — Евразийского экономического союза. Соответствующая работа должна привести к заключению в 2015 году Договора о создании Евразийского экономического союза, в котором будут определены основные этапы и сроки создания нового экономического союза.

Строительной площадкой для формирования Единого экономического пространства и затем — Евразийского экономического союза стало таможенное законодательство Таможенного союза ЕврАзЭС — систематизированного нормативно-правового массива, регулирующего таможенные отношения на всём пространстве единой таможенной территории Таможенного союза.

Несмотря на то, что формирование таможенного законодательства Таможенного союза началось задолго до создания самого Таможенного союза (некоторые международные договоры, принятые в рамках ЕврАзЭС, до 2007 года, были впоследствии включены в систему таможенного законодательства), формально начало формирования таможенного законодательства следует соотносить с заключением в Минске 27 июля ноября 2009 года Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза. Согласно ст. 5 Договора он вступает в силу в соответствии с решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств. Такое решение было принято спустя несколько месяцев (Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза»), и им предусматривалось, что Договор вступает в силу с 1 июля 2010 года. Реально сроки вступления в силу были немного скорректированы: в соответствии с решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 года № 48 Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза вступил в силу с 6 июля 2010 года.

Неотъемлемой частью Договора является размещённый в приложении к Договору Таможенный кодекс Таможенного союза, в котором (ст. 3) была определена структура таможенного законодательства Таможенного союза.

В таможенном законодательстве выделены три уровня, которые в соответствии с критерием убывания юридической силы расположены следующим образом:

1) Таможенный кодекс Таможенного союза;

2) международные договоры государств — членов Таможенного союза, регулирующие таможенные отношения в Таможенном союзе;

3) решения Евразийской экономической комиссии (ранее — Комиссии таможенного союза), регулирующие таможенные отношения в Таможенном союзе.

Первый уровень таможенного законодательства

Актом, обладающим высшей юридической силой, является Таможенный кодекс Таможенного союза.

Норма, закрепляющая примат Таможенного кодекса среди актов таможенного законодательства Таможенного союза, содержится в ст. 1 Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза.

Таможенный кодекс — основной правовой источник таможенного регулирования в границах Таможенного союза, вокруг которого происходит формирование «союзного» таможенного законодательства.

Он определяет основные параметры правового регулирования таможенных отношений в рамках Таможенного союза, а также сам предмет таможенного законодательства и пространственные пределы его действия.

Предметом таможенного законодательства является совокупность общественных отношений, объединенных в ст. 1 Таможенного кодекса понятием «таможенное регулирование в Таможенном союзе».

Через понятие таможенного регулирования в Таможенном союзе определяется объект правового регулирования таможенных отношений, содержание самого Таможенного кодекса и иных актов таможенного законодательства.

Отношения, регулируемые на уровне Таможенного союза, связаны: а) с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза; б) с перевозкой товаров по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем; в) с временным хранением; г) с таможенным декларированием; д) с выпуском товаров; е) с использованием товаров в соответствии с таможенными процедурами; ж) с проведением таможенного контроля; з) уплатой таможенных платежей; и) властными отношениями между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения товарами, перемещаемыми через таможенную границу Таможенного союза.

Нормы Таможенного кодекса, как и иных актов таможенного законодательства, действуют в пределах единой таможенной территории Таможенного союза, то есть на территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, а также в границах находящихся за пределами территорий государств — членов Таможенного союза искусственных островов, установок, сооружений и иных объектов, в отношении которых государства-члены обладают исключительной юрисдикцией (ст. 2 Таможенного кодекса).

Второй уровень таможенного законодательства

По юридической силе уступают Таможенному кодексу международные договоры государств-членов, регулирующие таможенные отношения в Таможенном союзе.

Следует сразу же отметить, что не все международные договоры с участием государств — членов Таможенного союза включаются в состав таможенного законодательства. Например, Белоруссия, Казахстан и Россия являются участниками Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции). Однако Киотская конвенция, являясь одним из основных источников международного таможенного права, не становится актом таможенного законодательства. Критерием отнесения источников международного таможенного права к актам таможенного законодательства Таможенного союза является предмет регулирования — таможенные отношения в рамках Таможенного союза.

Среди международных договоров, составляющих второй уровень таможенного законодательства, выделяют, в свою очередь, две группы:

а) *международные договоры, действующие в рамках ЕврАзЭС и принятые до образования Таможенного союза*: Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года⁸, Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 года⁹, Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года¹⁰, Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года¹¹ и т. д.;

б) *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 года¹², Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним от 6 октября 2007 года¹³, Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 года¹⁴, Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года¹⁵ и т. д.

Первые два уровня таможенного законодательства (Таможенный кодекс Таможенного союза и международные договоры государств-членов, регулирующие таможенные отношения в Таможенном союзе)

составляют нормативно-правовую базу стратегического управления в Таможенном союзе и регулируют наиболее важные отношения по таможенному регулированию. Очевидно, что решения нормативного характера, принимаемые по этому кругу вопросов, должны облекаться в форму международных договоров, принимаемых с учётом принципа суверенитета государства — члена Таможенного союза.

По критерию убывания юридической силы следом за международными договорами в системе актов таможенного законодательства расположены решения наднационального органа Таможенного союза.

Они представляют собой правовые формы оперативного руководства процессами экономической интеграции, происходящими в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС. Потребность в таком руководстве в таможенной сфере представляется очевидной: частые колебания конъюнктуры товарных и валютных рынков обуславливают необходимость формирования механизмов принятия управленческих решений, способных быстро, без излишних процедурных проволочек корректировать внешнеторговую политику.

Для осуществления оперативного руководства в Таможенном союзе был создан специальный наднациональный регулятор — Комиссия Таможенного союза, учреждённая в качестве «единого постоянно действующего регулирующего органа»¹⁶ и осуществляющая свою деятельность в соответствии с нормами Договора о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 года¹⁷ и Правилами процедуры Комиссии Таможенного союза, утверждённые Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств от 12 декабря 2008 года № 5. В пределах установленных полномочий Комиссия принимала решения, имевшие обязательный характер для государств — членов Таможенного союза (ст. 7 Договора о Комиссии Таможенного союза).

Решения Комиссии Таможенного союза, носящие обязательный характер, подлежали непосредственному применению в государствах-членах и имели юридическую силу актов, принимаемых теми государственными органами и должностными лицами государств-участников, к компетенции которых отнесено регулирование соответствующих отношений на момент передачи Комиссии Таможенного союза данных полномочий (п. 4 Решения Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года № 15 «О вопросах организации деятельности Комиссии Таможенного союза»).

Начало формирования на базе Таможенного союза ЕврАзЭС Единого экономического пространства ознаменовалось реформированием институциональной структуры Евразийского экономического сообщ-

⁸ Бюллетень международных договоров. 1995. № 10.

⁹ Бюллетень международных договоров. 1995. № 6.

¹⁰ Бюллетень международных договоров. 2001. № 12.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 632.

¹² Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1552.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1554.

¹⁴ Бюллетень международных договоров. 2010. № 10.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. № 11. Ст. 1275.

¹⁶ Ст. 1 Договора о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 года.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1553.

щества. В 2012 году единым постоянно действующим регулирующим органом Таможенного союза и Единого экономического пространства становится Евразийская экономическая комиссия, деятельность которой регламентируется Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года¹⁸ и Решением от 18 ноября 2011 года № 1 Высшего Евразийского экономического совета «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии».

Договор о Евразийской экономической комиссии вступил в силу 2 февраля 2012 года. Одновременно с этим была упразднена Комиссия Таможенного союза, а её полномочия переданы Евразийской экономической комиссии (далее — Комиссии).

Сфера деятельности нового наднационального органа существенно расширилась по сравнению с полномочиями Комиссии Таможенного союза: наряду с вопросами таможенной политики и внешнеэкономического регулирования, вновь образованная Евразийская экономическая комиссия осуществляет также наднациональное регулирование в области макроэкономической, валютной, конкурентной и энергетической политики, естественных монополий, транспорта и перевозок, трудовой миграции, финансовых рынков, государственных и муниципальных закупок и т. д.

Одновременно с расширением и диверсификацией сферы наднационального регулирования происходят изменения в организационной структуре самой Комиссии (она состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии) и усложняются процедуры, в соответствии с которыми она осуществляет свою деятельность.

Комиссия принимает решения, имеющие обязательный характер для государств — членов Таможенного союза, и рекомендации, которые обязательного характера не имеют.

В ст. 5 Договора о Евразийской экономической комиссии воспроизводится положение ст. 3 Таможенного кодекса о том, что решения Комиссии являются составной частью таможенного законодательства и применяются на всей таможенной территории Таможенного союза: «Решения Комиссии входят в договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства и подлежат непосредственному применению на территориях Сторон».

Решения Комиссии принимаются Советом Комиссии и Коллегией Комиссии в пределах полномочий, установленных Договором о Евразийской экономической комиссии, и в порядке, предусмотренном этим Договором и Регламентом Комиссии.

Принятие решений Комиссии производится на основании голосования членов Совета Комиссии (один голос члена Совета Комиссии является одним голосом) или членов Коллегии Комиссии (один голос члена Коллегии Комиссии является одним голосом) (ст. 7 Договора). Заметим, что в ранее действовав-

шем 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 существовала возможность заблокировать принятие решения, поддерживаемого двумя другими государствами-членами. В рамках Евразийской экономической комиссии такая возможность у неё отсутствует.

Решения Совета Комиссии принимаются консенсусом (ст. 12 Договора). Если консенсус достигнут не был, вопрос передаётся на рассмотрение в Высший Евразийский экономический совет по предложению любого члена Совета Комиссии.

Решения Коллегии Комиссии принимаются консенсусом или квалифицированным большинством в две трети голосов общего числа членов Коллегии (ст. 21 Договора). Перечень вопросов, решения по которым принимаются консенсусом и квалифицированным большинством в две трети голосов общего числа членов Коллегии Комиссии, определяется Регламентом (ч. 6 гл. 1, ч. 5 гл. 2, а также приложение «Функции и полномочия Совета»).

Акты наднационального органа действуют на всей таможенной территории Таможенного союза и к ним применяются общие правила действия нормы таможенного права во времени. Особые случаи применения норм таможенного законодательства могут применяться в случаях, предусмотренных Таможенным кодексом или международными договорами государств — членов Таможенного союза.

В системе таможенного законодательства Таможенного союза представлены как акты, принимаемые Советом Евразийской экономической комиссии¹⁹ (Решение от 16 июля 2012 года № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза», Решение от 16 июля 2012 года № 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» и т. д.), так и акты Коллегии Евразийской экономической комиссии (Решение от 7 марта 2012 года № 1 Коллегии Евразийской экономической комиссии «О некоторых вопросах применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер на единой таможенной территории Таможенного союза», Решение от 12 июля 2012 года № 110 «О ввозе (вывозе) товаров в целях организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи», Решение от

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

¹⁹ Тексты Решений Совета и Коллегии Евразийской экономической комиссии размещены на официальном сайте Евразийской экономической комиссии. Режим доступа: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 21.04.2013).

12 декабря 2012 года № 273 «О применении метода сложения (метод 5) при определении таможенной стоимости товаров» и т. д.).

Значительная часть актов наднационального регулятора, входящих в состав таможенного законодательства, по-прежнему приходится на решения Комиссии Таможенного союза, продолжающие действовать в порядке юридического переживания (Решение Комиссии Таможенного союза от 17 августа 2010 года № 338 «Об особенностях пересылки товаров в международных почтовых отправлениях», Решение от 20 сентября 2010 года № 376 «О Порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров», Решение от 15 июля 2011 года № 728 «О Порядке применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» и т. д.).

Одним из ключевых моментов правового регулирования таможенных отношений в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС является распределение полномочий в таможенной сфере между институтами Таможенного союза и компетентными органами государств — членов Таможенного союза. Принципиально важным становится соотношение международно-правового (уровень Таможенного союза) и внутригосударственного регулирования таможенных отношений, иными словами — соотношение юрисдикции Таможенного союза ЕврАзЭС, осуществляемой на единой таможенной территории Таможенного союза, и национальных юрисдикций государств-членов, реализуемых в пределах таможенных территорий Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации²⁰.

В Таможенном кодексе (п. 2 ст. 1) закреплён один из важнейших принципов таможенного права Таможенного союза ЕврАзЭС, установивший соотношение между международным и национальным уровнями таможенного регулирования в пределах единой таможенной территории.

Отметим, что в текст п. 2 ст. 1 были внесены изменения еще до того, как сам Таможенный кодекс вступил в силу для государств — членов Таможенного союза. Протоколом от 16 апреля 2010 года был внесен ряд изменений и дополнений в Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 года, одним из которых стало усиление принципа приоритета наднационального регулирования.

Если в прежней редакции п. 2 ст. 1 предусматривалось, что таможенное регулирование в Таможенном союзе должно осуществляться в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, — в соответствии с законодательством госу-

дарств — 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 Таможенного союза. Таким образом, было подтверждено стремление охватить регулированием на уровне Таможенного союза основных областей таможенного дела, а регулирование таможенных отношений на уровне государств-членов осуществляется национальными регуляторами до тех пор, пока соответствующие нормы не появятся в таможенном законодательстве Таможенного союза.

Таким образом, нормативно-правовой механизм регулирования таможенных отношений, сформировавшийся после создания Таможенного союза ЕврАзЭС, существенным образом отличается от ранее существовавшего таможенного законодательства Российской Федерации.

Принципиальное отличие состоит в том, что отныне механизм нормативно-правового регулирования таможенных отношений включает две взаимодействующие и соподчинённые подсистемы — таможенное законодательство Таможенного союза и национальные законодательства о таможенном деле государств-членов.

Таможенное законодательство Таможенного союза обладает по отношению к национальному законодательству о таможенном деле приоритетной юридической силой и распространяет своё действие на всё пространство единой таможенной территории Таможенного союза.

Национальное законодательство о таможенном деле является производным от таможенного законодательства Таможенного союза и формируется в каждом государстве — члене Таможенного союза в соответствии с Таможенным кодексом и иными актами таможенного законодательства Таможенного союза вокруг национального отраслеобразующего законодательного акта.

В Российской Федерации таким актом является Федеральный закон от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»²¹, в Республике Беларусь — Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 года № 204-З²², в Республике Казахстан — Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 года № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан»²³.

Пространственные пределы действия национального законодательства государств — членов Таможенного союза о таможенном регулировании

²⁰ Мы используем здесь понятие «таможенная территория государства — члена Таможенного союза» в том, смысле, в котором это понятие использовалось в Договоре о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 года: «единая таможенная территория» — территория, состоящая из таможенных территорий Сторон».

²¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

²² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2007. № 17. 2/1301.

²³ Казахстанская правда. 2010. № 169-170 (26230-26231); 03.07.2010, № 171-173 (26232-26234).

определяются в соответствующих законах. Так, например в ст. 7 Федерального закона «О таможенном регулировании» действие актов законодательства Российской Федерации о таможенном деле в пространстве определяется следующим образом: «Акты законодательства Российской Федерации о таможенном деле, а также иные правовые акты Российской Федерации в области таможенного дела действуют на всей территории Российской Федерации, а также на территориях, находящихся в исключительной экономической зоне Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации искусственных островов, установок и сооружений, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права». При этом оговаривается, что международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, может быть предусмотрено применение актов законодательства Российской Федерации о таможенном деле на территории государства — члена Таможенного союза при вывозе товаров, страной происхождения которых является Российская Федерация, или продуктов их переработки с территории этого государства — члена Таможенного союза за пределы единой таможенной территории Таможенного союза.

В Кодексе Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан» под национальным таможенным регулированием понимается (ст. 1) «регулирование отношений на части таможенной территории таможенного союза (территории Республики Казахстан), на которой Республика Казахстан обладает исключительной юрисдикцией, связанных с перемещением товаров через таможенную границу таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей и налогов, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами».

Там же устанавливается принцип соотношения международного и национального регулирования таможенных отношений на территории Казахстана: таможенное регулирование в Республике Казахстан осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, — таможенным законодательством Республики Казахстан (п. 2 ст. 1).

В Республике Беларусь в настоящее время идёт активная подготовка нового закона «О таможенном регулировании в Республике Беларусь», который должен привести белорусское законодательство о таможенном регулировании в соответствие с таможен-

ным законодательством Таможенного союза²⁴. Принятие этого закона повлечёт за собой отмену действующего Таможенного кодекса Республики Беларусь. По этой причине считаем нецелесообразным проводить текстуальный анализ действующего Таможенного кодекса Республики Беларусь.

На национальном уровне регулирования таможенных отношений могут применяться как собственно внутригосударственные акты законодательства о таможенном деле, так и международно-правовые договоры с участием государства — члена Таможенного союза, которые не являются актами таможенного законодательства Таможенного союза. Такие случаи возникают в практике применения, когда норма внутригосударственного законодательного акта вступает в противоречие с нормой международного договора. Вот как это урегулировано, например, в ст. 3 Кодекса Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан»: «Таможенное законодательство Республики Казахстан основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из: 1) настоящего Кодекса; 2) нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено настоящим Кодексом. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора».

Соотнося международный и национальный уровни регулирования таможенных отношений в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС, можно прийти к следующим заключениям.

В отличие от таможенного союза, существующего в рамках Европейского союза, Таможенный союз ЕврАзЭС имеет двухуровневую архитектуру: наряду с таможенным законодательством Таможенного союза, действующим на всей единой «союзной» таможенной территории, продолжает действовать национальное таможенное законодательство государств-членов, нормы которого действуют на национальных таможенных территориях.

Такое отличие между «европейской» и «евразийской» моделями таможенных союзов объясняется рядом причин, среди которых следует упомянуть стремительные (по сравнению с историей «европейского» таможенного союза) темпы формирования таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана и особое фискальное значение таможенных платежей для государственных финансов стран — участников Таможенного союза ЕврАзЭС. Как следствие, на национальный уровень таможенного регулирования передаются даже вопросы таможенно-тарифного регулирования (например, в части взимания вывозных таможенных пошлин), которые традиционно относятся к исключительной компетенции таможенного союза.

²⁴ Режим доступа: <http://buhgalter.by/news/show/9449> (дата обращения: 15.03.2013).

Таким образом, в механизме таможенного регулирования, сформировавшемся в Таможенном союзе ЕврАзЭС, представлены две подсистемы таможенного регулирования: одна из них — таможенное законодательство Таможенного союза — действует на всей территории таможенного союза, другая — применяется на национальном уровне, когда соответствующие таможенные отношения не урегулированы «союзным» законодательством, а отнесены к сфере законодательства о таможенном деле одного из государств — членов Таможенного союза.

Международно-правовой уровень регулирования таможенных отношений в Таможенном союзе ЕврАзЭС характеризуется тем, что в его инструментарии, наряду с собственно международными договорами²⁵, присутствуют также акты, принимаемые наднациональным органом (решения Евразийской экономической комиссии).

Стратегическое управление таможенными отношениями в Таможенном союзе ЕврАзЭС осуществляется с помощью международно-правовых договоров, преимущественной юридической силой среди которых обладает Таможенный кодекс Таможенного союза.

Акты, принимаемые наднациональным органом — Евразийской экономической комиссией, представляют собой одну из правовых форм оперативного управления интеграционными процессами в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Такие акты в договорно-правовой базе Таможенного союза имеют «производный» («вторичный») характер, поскольку принимаются в развитие и во исполнение актов «первичного права» — Таможенного кодекса и международных договоров государств — членов Таможенного союза.

²⁵ Следует различать международные договоры, входящие в состав таможенного законодательства и составляющие договорные основы Таможенного союза, и международные договоры, ратифицированные, по крайней мере, одним из государств-членов, но при этом не относящиеся к договорной базе Таможенного союза. Последние, не являясь актами таможенного законодательства, выступают в качестве источников национального таможенного права, действуют на территории данного государства и имеют преимущественную силу в случае коллизии международного договора и национального законодательного акта о таможенном деле.