



Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP)

Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП)

ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВА РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А. Наку

2005 Moscow | Москва 2005



This project
is funded by the EU

Этот проект
финансируется ЕС



Tel (7-095) 926-0411
Fax (7-095) 926-0299
E-mail info@recep.ru
Web www.recep.ru
Russia 107996 Moscow, K-31, GSP-6
Kuznetsky most str., 21/5, entr.1



This project is implemented by the
Bureau of economic management
and legal studies
Этот проект реализует Бюро
экономического менеджмента и
правовых исследований

ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВА РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Еще Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским Союзом 1994 года предусмотрело сближение законодательства сторон в таможенной и внешнеторговой сфере. Важнейшей предпосылкой такого сближения со стороны Евросоюза является тот факт, что собственное таможенное законодательство стран ЕС достаточно давно и в весьма существенной степени гармонизировано, и даже унифицировано. При создании Европейского Экономического Сообщества в 1957 году в его основу был заложен таможенный союз государств-членов, предполагающий передачу основной массы полномочий в области таможенной и внешнеторговой политики институтам Сообщества. С момента вступления в силу Общего таможенного тарифа Сообщества (1968 год) полномочия устанавливать и изменять ставки таможенных пошлин, вносить изменения в товарную номенклатуру, устанавливать правила таможенных режимов, а также применять основные нетарифные меры во внешней торговле перешли от государств-членов к Сообществу.

С развитием Сообщества, а в дальнейшем и Союза, круг полномочий наднациональных институтов в сфере таможенного регулирования постоянно расширялся, а формы и методы реализации этих полномочий совершенствовались. С 1994 года действует Таможенный кодекс Сообщества, ставший одним из самых существенных достижений в области гармонизации и унификации европейского права за весь период его развития. Важным импульсом для развития права Сообщества во внешнеторговой сфере стало образование Всемирной торговой организации, членство в которой получили не только все государства-члены ЕС, но и само Сообщество. С этого момента нормы международного права, формирующиеся и принимаемые в рамках ВТО, становятся неотъемлемой частью права ЕС.

Договор, учреждающий Конституцию для Европы, принятый странами Европейского Союза в 2004 году и отражающий существенное расширение числа государств-членов, подчеркивает, что правовое регулирование в области таможенного союза и общей внешнеторговой политики составляет исключительную компетенцию Союза. Одним из направлений реализации внешнеторговых полномочий Союза является заключение торговых соглашений с третьими странами и, в том числе, соглашений об образовании зон (ассоциаций) свободной торговли. Такого рода соглашения в практике

Евросоюза заключаются как для обеспечения интеграции со странами - кандидатами на вступление в ЕС (например, «Европейские соглашения» со странами «вышеградской» четверки: Польшей, Чехией, Словакией, Венгрией), так и для формирования общего торгово-экономического пространства с важнейшими торговыми партнерами Евросоюза (Соглашение о Европейском экономическом пространстве между ЕС, Норвегией, Исландией и Лихтенштейном). Особенностью таких соглашений является то, что помимо обеспечения свободы перемещения товаров между странами-участницами (согласно ст. XXIV ГАТТ), соглашения формируют и другие интеграционные основы: свободу передвижения услуг, капиталов, рабочей силы, свободу учреждения компаний и взаимные гарантии инвестиционной деятельности, общие принципы косвенного налогообложения и т.д. Важнейшей правовой предпосылкой интеграционных процессов и одним из требований соглашений о свободной торговле, заключаемых Европейским Союзом с третьими странами, непременно является сближение законодательства сторон в таможенном и внешнеторговом регулировании.

Сближение национального законодательства с таможенным и торговым правом Европейского Союза представляется логичным и обоснованным и для Российской Федерации. Главной предпосылкой для такого сближения является нынешнее состояние торгово-экономических отношений между Россией и ЕС. Еще до своего расширения в 2004 году Евросоюз обеспечивал более трети внешнеторгового оборота России. В настоящее время доля ЕС составляет, по разным оценкам, от 45% до 55% российского импорта и экспорта. Дальнейшее ослабление правовых и административных барьеров для взаимной торговли позволит еще более увеличить взаимный торговый оборот и облегчить российским товарам доступ на рынки Евросоюза.

С политико-правовой точки зрения сближение российского права с правом ЕС также не вызывает серьезных возражений. Еще на этапе формирования внешнеторгового и таможенного законодательства независимой России стандартом для законодателя служили нормы и принципы международного права, такие как Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ставшее стержнем права Всемирной торговой организации), Международная конвенция о гармонизированной системе описания и кодирования товаров, Киотская конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, конвенции в области международной транспортировки товаров (TIR, АТА) и многие другие. Опыт имплементации этих международно-правовых норм в ЕС, который справедливо считается одним из наиболее успешных и передовых в современном мире, был и остается важнейшим ориентиром для развития российского таможенного права.

Реализация одной из первоочередных внешнеполитических задач России на современном этапе – вступление в ВТО – также предполагает приведение российского законодательства в соответствие с международными стандартами.

Подписание Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским Союзом (СПС) в 1994 году возвело сближение российского таможенного законодательства с правом ЕС в ранг международных обязательств. Эволюция российского таможенного права, в частности принятие нового Таможенного кодекса РФ (вступил в силу с 1 января 2004 года) и существенная реформа в системе подзаконных актов, свидетельствует об успешном выполнении Россией своих обязательств перед ЕС. Тем не менее, ряд правовых, политических и экономических факторов ставят перед сторонами дальнейшие задачи в области гармонизации таможенного законодательства. К таким факторам, среди прочего, можно отнести: (а) истечение в 2007 году срока действия СПС и необходимость принятия нового документа, регулирующего двусторонние отношения; (б) возможное вступление России в ВТО к 2007 году; (в) увеличение товарооборота между РФ и ЕС в связи с прошедшим и дальнейшим расширением Евросоюза; (г) необходимость совершенствования правового статуса Калининградской области – некоего анклава России среди территории Европейского Союза, и др.

В случае вступления России в ВТО новым качественным этапом развития отношений с Евросоюзом может стать образование зоны свободной торговли, как предусмотрено ныне действующим СПС. В этой связи дальнейшее сближение российского таможенного законодательства с правом ЕС должно рассматриваться именно в контексте формирования условий для создания зоны свободной торговли и дальнейшего эффективного функционирования этого интеграционного образования. Можно предположить, что основными направлениями правовой гармонизации в таможенной сфере в ближайшие годы станут следующие аспекты:

1. Правила происхождения товаров. Как известно, основным принципом свободного передвижения товаров между странами-участницами зоны свободной торговли, согласно ст. XXIV ГАТТ, является ликвидация таможенных пошлин и других торговых ограничений в отношении товаров, происходящих на территории стран-участниц (здесь и далее под «страной» понимается также единая таможенная территория, образованная в результате создания таможенного союза государств). Для товаров, происходящих в третьих странах, принцип свободного передвижения внутри зоны свободной торговли не применяется. Таким образом, реализация принципов зоны свободной торговли в отношении перемещения товаров предполагает точное и

единообразное применение странами-участницами правил, регламентирующих порядок определения происхождения товаров.

2. Регулирование транзита товаров. Образование зоны свободной торговли приведет к изменению статуса транзитных перевозок, осуществляемых (а) из ЕС в РФ или из РФ в ЕС через территорию третьей страны (стран); (б) из ЕС в третью страну через территорию РФ или из РФ в третью страну через территорию ЕС; возможно также сочетание указанных схем транзита. При этом потребуются дифференцированное регулирование транзитных операций в зависимости от того, имеют ли перемещаемые товары право на свободное перемещение между сторонами зоны свободной торговли или не имеют. Существующие на данный момент международные транзитные механизмы (в частности, механизм TIR) не способствуют упрощению и возрастанию объема транзитных операций между Россией и Евросоюзом и не отвечают будущим потребностям товарооборота в рамках зоны свободной торговли.

3. Сближение правил определения таможенной стоимости и тарифной классификации товаров. В соответствии с принципами зоны свободной торговли, товары, импортированные в ЕС (или в РФ) из третьей страны и прошедшие таможенное оформление под определенной тарифной классификацией, в случае их дальнейшего перемещения в РФ (или соответственно в ЕС) должны проходить таможенное оформление на основе той же тарифной классификации, с учетом особенностей товарных субпозиций в таможенных тарифах сторон. (Как известно, товарные номенклатуры, используемые в РФ и ЕС для целей таможенной классификации, основаны на международно-признанной гармонизированной системе описания и кодирования товаров). Аналогичный принцип должен действовать и при определении таможенной стоимости товаров, с учетом ее возможного изменения при перемещении товара между странами-участницами зоны свободной торговли. В этой связи немалое практическое значение могла бы иметь процедура взаимного признания решений таможенных органов сторон по тарифной классификации и таможенной стоимости товаров.

4. Дальнейшее сближение правил в области таможенных режимов. На этапе разработки нового Таможенного кодекса РФ и дополняющих его подзаконных актов Россия провела серьезную работу по сближению национальных норм в области таможенных режимов с международными стандартами и с аналогичными нормами Европейского Союза. Тем не менее, значительное количество вопросов, касающихся реализации тех или иных таможенных режимов, требуют дальнейшей гармонизации с правом ЕС, особенно в свете будущего создания зоны свободной торговли. В рамках

настоящей работы не представляется возможным рассмотреть все или хотя бы большинство возможных направлений гармонизации права в области таможенных режимов, однако осветить некоторые из них, имеющие принципиальное значение для развития двусторонней торговли, необходимо.

5. Таможенная документация. Российская Федерация признает необходимость приведения собственных таможенных документов в соответствие с формами документов, используемых в Европейском Союзе. Принципиально решен вопрос о переходе на новую форму таможенной декларации, которая будет соответствовать общеевропейской форме таможенной декларации - Единому административному документу. Предполагается, что дальнейшая гармонизация в этой сфере могла бы затронуть процедуры упрощенного декларирования, в частности, в отношении требований к документам, необходимым для упрощенных процедур. Также объектом гармонизации могут стать требования и стандарты в отношении электронного декларирования и доступа к компьютерным базам данных по таможенному оформлению.

6. Систематизация таможенных правил. Опыт Европейского Сообщества по кодификации и систематизации правил таможенного оформления товаров, мер тарифного и нетарифного регулирования импорта товаров может стать весьма полезным с точки зрения совершенствования российской нормативной базы в сфере таможенного регулирования.

7. Система таможенных сборов. Реализация принципов зоны свободной торговли между Россией и Евросоюзом потребует от сторон гармонизации в области таможенных сборов. Взимание обязательных сборов за таможенное оформление товаров, импортируемых в Россию из ЕС, может противоречить принципу отмены таможенных пошлин и других ограничений в отношении основной части взаимного товарооборота стран-участниц зоны свободной торговли.

Перечисленные направления гармонизации таможенного права России и ЕС ниже рассмотрены более подробно.

Правила происхождения. Практическая реализация принципов зоны свободной торговли, если таковая будет сформирована между Россией и Евросоюзом, повлечет за собой в качестве одной из первоочередных задач гармонизацию законодательных и административных норм сторон в области правил происхождения товаров. Уже сейчас российские правила происхождения товаров, имея в своей основе международно-признанные стандарты ГАТТ/ВТО, существенно приближены к правилам происхождения,

действующим в ЕС. Тем не менее, подготовка к созданию зоны свободной торговли требует еще более глубокой и детальной гармонизации в данной области.

Происхождение товаров (т.е. определение страны или территории, на которой товары произведены или получены) непосредственно влияет на наличие или отсутствие у этих товаров права на свободное перемещение по территории зоны свободной торговли, поскольку свободно перемещаться могут только товары, происходящие в странах-участницах. Проблема существенно усложняется, если процесс производства того или иного товара охватывает несколько стран, одна из которых – страна-участница (например, сборка товара в России из китайских комплектующих). Определение страны происхождения такого товара непосредственно повлияет на статус товара с точки зрения его перемещения из России в ЕС и обратно и на решение вопроса о взимании или не взимании таможенных пошлин при таком перемещении. Во избежание различий в определении статуса товаров необходимо унифицировать действующие в странах-участницах критерии, позволяющие точно установить страну происхождения товаров, произведенных в различных странах.

Базируясь на нормах ГАТТ/ВТО, и российское законодательство, и законодательство Европейского Союза довольно близко формулируют критерии происхождения товара, если он полностью произведен (получен) на одной таможенной территории (ст. 23 Таможенного кодекса ЕС, ст. 31 Таможенного кодекса РФ); особенностью российского Кодекса является упоминание случая производства товаров на космических объектах. Что касается товаров, произведенных на двух или более таможенных территориях, то формулировки критерия их происхождения (так называемый критерий достаточной переработки) значительно различаются. Так, Таможенный кодекс ЕС (ст. 24) устанавливает, что товар считается происходящим в стране, на территории которой он подвергся существенной, окончательной, экономически оправданной переработке на предприятии, специально для этого предназначенном. Ст. 32 (ч. 1,2) ТК РФ в качестве основного фактора при решении вопроса о происхождении товаров выделяет фактор тарифной классификации (т.е. страной происхождения товара является та страна, где были произведены последние операции по переработки товара, в результате которых его классификация по товарной номенклатуре изменилась на уровне товарной позиции). Такой подход отличается от европейского, который рассматривает фактор тарифной классификации лишь как один из методов применения критерия достаточной переработки, наряду с экономическим и промышленным методами. Устранение подобных расхождений в таком первостепенном для зоны свободной торговли вопросе, как правила

происхождения товаров, представляется одной из первоочередных задач сближения таможенного права России и ЕС.

Гармонизация правил происхождения товаров создаст условия для гармонизации в области сертификатов происхождения и для углубления административного сотрудничества сторон. Если товар, импортированный на территорию одной из стран-участниц зоны свободной торговли из третьей страны, сопровождается документами, подтверждающими его происхождение, и эти документы полностью удовлетворяют требованиям законодательства данной стороны, было бы целесообразно, чтобы эти же документы безусловно признавались как доказательства происхождения товара и в другой стране-участнице. Такой порядок значительно упростил бы таможенное оформление перемещаемых между ЕС и РФ товаров, происходящих в третьих странах. Предметом гармонизации могли бы стать и требования к сертификатам происхождения для товаров, происходящих в странах-участницах, и условия освобождения импортеров от предоставления сертификатов, и использование принципа кумуляции по отношению к товарам, происходящим на территории интеграционных объединений третьих стран, и многие другие вопросы.

Транзитные процедуры. Существующая в настоящее время между Россией и Евросоюзом система международного транзита товаров, основу которой составляет Конвенция МДП (TIR), не только не отвечает требованиям формирования зоны свободной торговли, но и не вполне эффективно обслуживает потребности текущего товарооборота между РФ и ЕС. В интересах России было бы формирование альтернативной системы транзита товаров, основной задачей которой стало бы упрощение процедур и совершенствование правового регулирования транзитного грузооборота между Россией, Европейским Союзом, а также, возможно, другими странами Европы и СНГ. В качестве возможной модели для такой альтернативной системы транзита можно предложить систему «общего транзита», действующую в настоящее время между ЕС и Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ).

Система общего транзита была сформирована Конвенцией 1987 года, заключенной между Европейским Сообществом и ЕАСТ. В 1996 году к ней присоединились страны «вышеградской четверки» - Польша, Чехия, Словакия и Венгрия, ставшие членами ЕС в 2004 году. Используемые в системе общего транзита процедурные правила, документы, контрольные механизмы и обеспечительные меры во многом схожи с аналогичными правилами таможенного законодательства ЕС. Таким образом, правила общего транзита

полностью соотносятся с правилами осуществления внутреннего и внешнего транзита товаров, установленными Таможенным кодексом Сообщества. Принимая во внимание то обстоятельство, что новый Таможенный кодекс РФ также ввел разделение транзита на международный (внешний) и внутренний, использование общих международно-правовых основ для транзита товаров между Россией и ЕС представляется вполне логичным.

Использование системы общего транзита в Российской Федерации возможно в двух вариантах. Первый вариант заключается в присоединении России к Конвенции об общем транзите, что повлечет за собой необходимость приведения российского таможенного и транспортного законодательства в соответствие с требованиями Конвенции. Присоединение к Конвенции позволит России стать полноправным участником системы общего транзита и получить право голоса при принятии решений органами управления системы. Одним из требований, предъявляемых к странам – кандидатам на присоединение к Конвенции, является переход на общий для участников Конвенции стандарт документации, идентичный тому, который в настоящее время применяется в Европейском Союзе. Кроме этого, присоединяющиеся государства должны использовать компьютеризированную систему контроля над транзитными операциями, совместимую, и технически, и юридически, с европейской системой NCTS.

Основная сложность полноправного присоединения к системе общего транзита носит политический характер: страна, желающая присоединиться к Конвенции, должна получить соответствующее приглашение. Есть и технические сложности: автоматизированная система контроля доставки товаров (АСКДТ), применяемая в России, не удовлетворяет требованиям NCTS и, соответственно, подлежит существенной доработке. Кроме того, на сегодняшний день АСКДТ действует не на всей территории РФ, что недопустимо с точки зрения присоединения к системе общего транзита. Потребуется доработка применяемых в России транзитных документов, в частности, приведение формы документа контроля доставки (ДКД) в полное соответствие с формой Единого административного документа (SAD), используемого в качестве транзитной декларации в ЕС и ЕАСТ.

Вторым возможным вариантом присоединения России к системе общего транзита может стать формирование двусторонней правовой базы между РФ и ЕС, основанной на нормах и принципах общего транзита. Такая правовая база может представлять собой отдельный договор (конвенцию), устанавливающий правила осуществления транзитных операций, которые были бы аналогичны правилам Конвенции об общем транзите. Договор о транзите между Россией и ЕС может быть открыт для присоединения третьих

стран, в частности, стран СНГ, участвующих в интеграционных процессах с РФ (ЕврАзЭС, ЕЭП).

Создание двусторонней транзитной системы между Россией и Евросоюзом по всей видимости повлечет за собой такие же, в основном, изменения в российском таможенном и транспортном законодательстве, а также в системе администрирования и контроля над транзитными операциями, какие произошли бы в случае присоединения России к Конвенции об общем транзите. Однако, политических и организационных сложностей, связанных с присоединением к Конвенции, удалось бы избежать. Следует заметить, что подобный вариант был избран странами Балтии на этапе подготовки к вступлению в Евросоюз, о чем свидетельствует Договор «О балтийском едином транзите» 2001 года.

Взаимное признание решений. Выше была показана важность гармонизации права России и Европейского Союза в вопросах определения страны происхождения товаров. Однако определение происхождения является лишь одним из факторов, позволяющих импортерам и таможенным органам произвести таможенное оформление товара и применить меры тарифного и нетарифного регулирования. Не менее важны и другие факторы, такие как классификация товаров и определение таможенной стоимости товаров. Именно эти факторы позволяют обеспечить точное и законное применение к импортируемому товару таможенного тарифа, а также точное исчисление подлежащих уплате таможенных пошлин и налогов.

Действующие нормы таможенного права России и Европейского Союза в области тарифной классификации и методов определения таможенной стоимости в достаточной степени приближены друг к другу благодаря общим международно-правовым основам. Рассматривая возможную гармонизацию в этих вопросах, следует оговориться, что создание зоны свободной торговли между Россией и ЕС не требует унификации таможенных тарифов (такая унификация характерна лишь для таможенных союзов). Следовательно, ставить целью максимальную гармонизацию законодательства сторон в области тарифной классификации и таможенной оценки было бы преждевременно. Однако некоторые аспекты вполне могут стать объектом гармонизации.

И российский Таможенный кодекс (ст.41), и Таможенный кодекс Сообщества (ст. 12) предусматривают процедуру обращения в таможенные органы за предварительным решением по тарифной классификации товаров. Такие предварительные решения становятся обязательными не только для лиц, обратившихся за их получением, но и для всех таможенных органов в данной юрисдикции (соответственно, Российской Федерации

и государств-членов ЕС), с учетом возможного обжалования решения в вышестоящем органе или суде. В интересах совершенствования процедур таможенного оформления между Россией и ЕС было бы целесообразным установить порядок взаимного признания предварительных решений таможенных органов сторон по тарифной классификации товаров. При этом, безусловно, следует принимать во внимание имеющиеся расхождения в товарных номенклатурах сторон на уровне субпозиций, а также различия в правилах классификации, установленных в примечаниях к товарным номенклатурам.

Аналогичный порядок взаимного признания мог бы действовать в отношении решений таможенных органов сторон по определению таможенной стоимости товаров. В первую очередь имеются в виду решения, связанные с отказом в применении основного метода таможенной оценки – метода цены сделки – в силу тех или иных причин, обоюдно допускаемых нормами права обеих сторон (трансфертное ценообразование, ограниченный оборот и т.п.). Объектом взаимного признания могли бы быть решения таможенных органов об избрании того или иного метода таможенной оценки, о признании точности расчетов таможенной стоимости, предоставляемых импортерами, о пересмотре предыдущих решений и т.д. Сама таможенная стоимость товара, установленная таможенными органами России или ЕС, может признаваться таможенными органами другой стороны с учетом ее возможного изменения, связанного с перемещением товара по территории сторон.

Таможенные режимы. Достаточно непросто определить пределы возможной гармонизации права сторон в сфере таможенных режимов. С одной стороны, с точки зрения упрощения таможенного оформления для российских и европейских импортеров (экспортеров), максимально возможное сближение правил реализации таможенных режимов имело бы весьма позитивное значение. С другой стороны, формирование зоны свободной торговли (в отличие от таможенного союза) не требует столь высокой степени гармонизации таможенного права. Следует отметить, что существующие на сегодняшний день нормы российского и европейского права в сфере таможенных режимов и процедур весьма приближены друг к другу, как в силу общих международно-правовых основ (Киотская конвенция и др.), так и благодаря проводимой в РФ работе по сближению с правом Евросоюза (что особенно проявилось при разработке нового Таможенного кодекса). Тем не менее, учитывая то обстоятельство, что положения о таможенных режимах являются ядром таможенного законодательства (и российского, и европейского),

дальнейшая гармонизация таможенного права России и ЕС вряд ли возможна без продолжения сближения в вопросах таможенных режимов.

В качестве отправной точки для дальнейшей гармонизации таможенных режимов можно предложить самые базисные положения – классификацию режимов и связанную с ней дифференциацию формальностей и требований, действующих в отношении тех или иных режимов. Несмотря на то, что перечни таможенных режимов в законодательстве России и ЕС отличаются незначительно, их классификация отличается существенно. Таможенный кодекс ЕС различает собственно таможенные режимы и таможенные процедуры, составляющие содержание одного из таможенных режимов (режим помещения товара под таможенную процедуру). Таможенные процедуры в понимании европейского Кодекса – это международно-признанные виды таможенных режимов, к которым европейское право предъявляет повышенные требования по сравнению с собственно режимами. К таможенным процедурам ТК ЕС относит: выпуск для свободного обращения, экспорт, транзит, временный ввоз, таможенный склад, внешняя и внутренняя переработка, переработка под таможенным контролем. Последние пять процедур классифицируются как экономические. К собственно таможенным режимам Кодекс относит: реэкспорт, свободную зону (свободный склад), уничтожение товара и отказ от товара.

Основное процедурное отличие таможенных процедур от таможенных режимов по праву ЕС заключается в том, что по общему правилу помещение товара под таможенную процедуру требует предъявления таможенной декларации. Экономические таможенные процедуры, кроме декларации, требуют разрешения таможенных органов. Избрание таможенной процедуры, так же как и таможенного режима, считается по праву ЕС прерогативой декларанта (владельца товара); таможенный орган обязан произвести таможенное оформление и выпуск товара в соответствии с избранной процедурой (режимом), если это не противоречит нормам права Союза.

Классификация таможенных режимов в российском Таможенном кодексе основана на их значении для международных товарных операций: основные, экономические, завершающие, специальные (понятие «таможенная процедура» также используется в ТК РФ, однако его значение отличается от европейского). Соответственно, все таможенные режимы по российскому праву требуют декларирования. Более того, ТК РФ для всех таможенных режимов предусматривает разрешительный порядок (ст. 157 ч. 1). Такое различие в концепции таможенных режимов на практике приводит к более сложному порядку реализации некоторых из них в России по сравнению с порядком, действующим

для аналогичных режимов в Евросоюзе (например, в случае реэкспорта товаров). Представляется, что российский законодатель мог бы использовать практику ЕС для упрощения системы формальностей для отдельных таможенных режимов, вплоть до смягчения правил об обязательном декларировании.

В контексте гармонизации права России и Евросоюза целесообразно рассматривать и развитие российского правового регулирования в отношении свободных зон (свободных складов), которое на данный момент остается за рамками Таможенного кодекса РФ.

Отдельным направлением работы по сближению норм в области таможенных режимов могла бы стать гармонизация правил временного ввоза товаров и транспортных средств. Такая гармонизация необходима в условиях возрастания объемов внешнеторговых операций между Россией и Европейским Союзом, а также увеличения туристических, научных, профессиональных, культурных, спортивных и иных обменов между гражданами России и ЕС. Гармонизация временного ввоза может развиваться как на уровне национального права (путем максимального сближения норм таможенных кодексов и норм подзаконного характера), так и на международно-правовом уровне (путем разработки отдельного двустороннего договора о порядке временного ввоза товаров и транспортных средств из России в ЕС и из ЕС в Россию).

Таможенная документация. Вопрос о приведении форм основных таможенных документов, используемых в РФ, в соответствие со стандартами Европейского Союза, обсуждается достаточно давно и принципиальных возражений не вызывает. Как известно, с 1993 года в Европейском Сообществе в качестве единой формы письменной таможенной декларации применяется так называемый Единый административный документ (Single Administrative Document, SAD). Важным шагом на пути упрощения процедуры таможенного оформления для российских и европейских импортеров и экспортеров может стать переход на единую форму таможенных деклараций, в основу которой положен Единый административный документ.

В связи с возрастанием роли электронной обработки данных в таможенных операциях и развитием системы электронного декларирования, актуальным становится вопрос о переходе на единый стандарт электронного обмена данными между импортерами (экспортерами) и таможенными органами России и Европейского Союза (в странах ЕС применяется единый стандарт электронной таможенной документации EDI). Предполагается, что в случае создания зоны свободной торговли между Россией и ЕС,

встанет вопрос о разработке правовой и технической базы для функционирования единой электронной базы данных по таможенным операциям.

Одним из направлений гармонизации таможенного права России и ЕС может стать гармонизация в области процедур упрощенного декларирования. Необходим единый подход сторон в таких вопросах как: (а) перечень случаев, когда возникает право на использование упрощенных процедур; (б) требования к составу и форме документов, используемых при упрощенных процедурах; (в) использование электронной формы предоставления данных; (г) формы и методы контроля над использованием упрощенных процедур. Целесообразным было бы использование в российском праве европейского опыта стимулирования законной внешнеторговой деятельности путем предоставления разнообразных упрощенных схем таможенного оформления тем импортерам и экспортерам, которые ведут регулярные внешнеторговые операции на протяжении длительного периода времени и, при этом, не замечены в нарушении таможенного и налогового законодательства.

Систематизация таможенных правил. Основные нормы таможенного права, основанные на международных обязательствах сторон, кодифицированы и в России, и в Европейском Союзе в виде таможенных кодексов. Оба кодекса введены в действие посредством законодательной процедуры и обязательны для исполнения на соответствующих таможенных территориях всеми субъектами права. Что же касается вспомогательных правил, которые не вошли в нормы таможенных кодексов, то здесь практика России и ЕС различаются. Европейское Сообщество пошло по пути кодификации таких правил, собрав их в Регламент по применению Таможенного кодекса (№2454/93), принятый Европейской Комиссией вскоре после принятия Кодекса (сам Кодекс был введен в действие регламентом Совета ЕС – высшего законодательного органа Сообщества). Структура Регламента дублирует структуру Кодекса, что существенно повышает ясность, доступность и системность всего комплекса таможенных правил, действующих в Европейском Союзе. Таким образом, основная масса правовых норм ЕС в области таможенного регулирования сосредоточена в двух документах – Таможенном кодексе и Регламенте по его применению.

В Российской Федерации после вступления в силу в 2004 году нового Таможенного кодекса количество подзаконных актов в таможенной сфере заметно сократилось. Тем не менее, для ознакомления с действующими в России правилами тех или иных таможенных операций участники внешнеторговой деятельности вынуждены обращаться, помимо

законодательных актов (Таможенный кодекс, Налоговый кодекс, Закон о таможенном тарифе и т.д.), к разрозненным и не связанным между собой постановлениям Правительства, приказам Федеральной таможенной службы, нормативным актам Минфина, Центробанка и других ведомств. Представляется, что использование опыта ЕС по систематизации второстепенных таможенных правил позволило бы значительно увеличить открытость и прозрачность российского таможенного права для участников внешнеэкономической деятельности.

Еще одним образцом обеспечения «доходчивости» таможенных правил в Европейском Союзе может являться Интегрированный тариф Сообщества (TARIC), созданный в 1987 году (Регламент Совета ЕС №2658/87). TARIC образован на основе товарной номенклатуры Общего таможенного тарифа ЕС и включает в себя, помимо тарифных мер (таможенные пошлины, тарифные преференции, тарифные квоты и т.д.), применимые к импортируемым товарам меры внешнеторговой защиты и нетарифного регулирования (антидемпинговые пошлины, количественные ограничения, меры налоговой политики, запреты на импорт и т.п.). С помощью TARIC импортеры могут изучить все возможные финансовые и административные последствия, связанные с импортом того или иного товара на таможенную территорию ЕС. Интегрированный тариф периодически публикуется в официальных изданиях Сообщества и с недавнего времени доступен в сети Интернет. Думается, что создание аналогичного инструмента в Российской Федерации оказало бы существенную информационную поддержку участникам внешнеэкономической деятельности.

Система таможенных сборов. И российское таможенное право, и право Европейского Союза в качестве одного из видов таможенных платежей, помимо собственно таможенных пошлин и косвенных налогов, допускают взимание таможенных сборов. Однако основания для взимания таких сборов в России и ЕС различаются. Статья 357.1 Таможенного кодекса РФ к таможенным сборам относит: (1) сборы за таможенное оформление; (2) сборы за таможенное сопровождение; (3) сборы за хранение товара на складе временного хранения или таможенном складе. Законодательство Европейского Союза разрешает государствам-членам самостоятельно регулировать взимание таможенных сборов исходя из общего принципа, запрещающего применение государствами сборов, имеющих равнозначный эффект таможенным пошлинам. В соответствии с этим принципом любой сбор, взимаемый государством-членом при пересечении товаром таможенной границы и не являющийся собственно таможенной

пошлиной, может быть объявлен незаконным как противоречащий фундаментальным принципам таможенного союза. Исключение – сборы, взимаемые таможенными органами в качестве платы за услуги, предоставляемые импортерам (экспортерам), а также сборы за различного рода контрольные и инспекционные мероприятия, проведение которых обязательно при импорте или экспорте товаров в силу нормативных актов Сообщества или его международных обязательств. Очевидно, что взимание сборов за таможенное оформление, не связанных с предоставлением каких-либо услуг импортерам (экспортерам), противоречило бы требованиям права ЕС (таможенное оформление товаров не может считаться услугой; это обязанность таможенных органов).

В случае образования зоны свободной торговли между Россией и Евросоюзом большая часть взаимного товарооборота, согласно условиям ст. XXIV ГАТТ, должна быть свободной от обложения таможенными пошлинами и от применения других торговых ограничений. Взимание сборов за таможенное оформление при импорте товаров из ЕС в Россию (при том, что импорт российских товаров в ЕС подобными сборами не облагается) с точки зрения Евросоюза выглядит как применение сборов, имеющих равнозначный таможенной пошлине эффект, и, тем самым, как одностороннее нарушение Россией принципов свободного перемещения товаров в рамках зоны свободной торговли. Во избежание таких противоречий имеет смысл приблизить положения российского права в вопросах таможенных сборов к аналогичным нормам права Европейского Союза.

Рассмотренные выше предложения по гармонизации таможенного права России и ЕС представляют собой лишь некоторые из возможных направлений работы по сближению законодательства сторон. Многие вопросы, касающиеся реализации отдельных таможенных режимов и процедур, информационного и оперативного сотрудничества таможенных служб, применения антидемпинговых и иных защитных торговых мер, количественных ограничений, могли бы дополнить список направлений гармонизации права. Переход к реальной работе по созданию зоны свободной торговли между Россией и Европейским Союзом неизбежно повлечет необходимость еще более глубокой и детальной гармонизации.