Турланов Даниил Александрович. Правовые основы сотрудничества России и Европейского союза в таможенной сфере: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Турланов Даниил Александрович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации"].- Москва, 2014.- 203 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Правовые основы международного таможенного сотрудничества 18**

1.1. Международно-правовые предпосылки формирования правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС 18

1.2. Правовое регулирование таможенного сотрудничества ЕС с третьими странами 24

1.2.1. Правовые основы таможенного сотрудничества ЕС с США 24

1.2.2. Правовые основы таможенного сотрудничества ЕС с Японией 38

**ГЛАВА 2. Правовое регулирование сотрудничества россии и ес в таможенной сфере 47**

2.1. Общая характеристика правового регулирования сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере 47

2.2. Таможенные аспекты Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 24 июня 1994 г 50

2.3. Источники «мягкого права» в сфере таможенного сотрудничества России и ЕС 62

2.3.1. «Дорожная карта» по общему экономическому пространству от 10 мая 2005 г 62

2.3.2. Инициатива Россия-ЕС «Партнерство для модернизации» 70

2.4. Стратегическая программа таможенного сотрудничества России и ЕС 2010 года 79

2.5. Правовое регулирование механизма раннего предупреждения 87

2.6. Правовые аспекты деятельности по перемещению товаров между Россией и ЕС: состояние и тенденции развития 97

2.6.1. Правовые основы предварительного информирования 97

2.6.2. Единый административный документ 103

2.6.3. Конвенция об упрощении формальностей в торговле товарами 1987 года. Конвенция о процедуре общего транзита 1987 года 106

**Глава 3. Развитие правовой базы сотрудничества россии и ес в таможенной сфере 111**

3.1. Международно-правовые факторы формирования

правовой базы сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере 111

3.1.1. Правовая оценка влияния вступления России в ВТО на формирование правовых основ сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере 111

3.1.2. Влияние членства России в Таможенном союзе на формирование правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС 118

3.2. Основные параметры будущей правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС 128

3.3. Содержательное наполнение будущей правовой базы сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере 135

3.3.1 Подходы к содержательному наполнению соглашения между Таможенным союзом и ЕС в области таможенного сотрудничества 135

3.3.2 Подходы к содержательному наполнению соглашения между Россией и ЕС в области таможенного сотрудничества 141

3.4. Институциональная структура таможенного сотрудничества России и ЕС 160

3.5. Взаимное признание уполномоченных экономических опе...ато...ов России и ЕС 168

Список используемых сокращени... 191

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Актуальность таможенного сотрудничества России и ЕС обусловила появление публикаций и бурного обсуждения в средствах массовой информации. Таким образом, был дан импульс началу исследований и анализа развития таможенных систем России и ЕС.

При этом следует отметить, что существующие исследования в основном посвящены таможенному администрированию внутри ЕС, а также международному таможенному сотрудничеству в целом, не уделяя должного внимания изучению таможенных систем России и ЕС сквозь призму их контактов друг с другом.

В целях комплексного исследования существующих контактов России и ЕС в таможенной сфере, а также прогнозирования их эволюции представляется целесообразным проведение анализа международных соглашений, нормативных правовых и иных актов, действующих в России и ЕС, в отношениях между ними, а также с другими партнерами на международной арене. Такой анализ позволит выявить проблемные вопросы таможенного сотрудничества, спрогнозировать основные направления его

3 Утвержден Регламентом Европейского парламента и Совета (ЕС) № 952/2013 от 9 октября 2013 г., устанавливающим Таможенный кодекс Европейского Союза (OJ 2013 L 269/1). Основные положения Таможенного кодекса Европейского союза вступают в силу с 1 мая 2016 г.

развития в целях обеспечения параллельного развития таможенных систем России и ЕС на основе единых подходов к таможенному администрированию и лучших практик сотрудничества таможенных администраций развитых экономик мира.

В связи с этим объектом настоящего диссертационного исследования являются правовые отношения в области таможенного сотрудничества России и ЕС.

Предмет исследования – правовая база таможенного сотрудничества России и ЕС и перспективы ее развития, в том числе в условиях участия России в интеграционных процессах на постсоветском пространстве, членства в ВТО, а также с учетом передового опыта правового регулирования таможенного администрирования в ЕС и таможенного сотрудничества ЕС с такими странами, как США и Япония.

Целью диссертации является разработка предложений по

совершенствованию правового регулирования таможенного сотрудничества
России и ЕС на основе всестороннего научного исследования правовой базы
таможенного сотрудничества России и ЕС, практики ее применения в целях
выявления существующих недостатков и выработки с учетом анализа
международного опыта таможенного сотрудничества комплекса мер
правового характера, направленных на устранение выявленных недостатков
и создание условий для поступательного развития таможенного

сотрудничества России и ЕС в целях стимулирования взаимных торговых процессов.

Достижению данной цели призваны способствовать следующие задачи:

анализ современных практик международного таможенного сотрудничества и их роли в развитии взаимной торговли России и ЕС;

анализ основных нормативных правовых и иных актов, регламентирующих таможенное сотрудничество России и ЕС, а также практики их применения;

- изучение опыта правового регулирования таможенного
сотрудничества ЕС с США и Японией в целях возможного использования
данного опыта в развитии правовой базы таможенного сотрудничества
России и ЕС;

- международно-правовая оценка обстоятельств, связанных с развитием
интеграционных процессов, в которых участвует России, а также членства
России в ВТО в целях их учета при прогнозировании будущей конфигурации
правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС;

выявление недостатков институционального аспекта таможенного сотрудничества России и ЕС, выработка подходов к ее совершенствованию;

на основе проведенного исследования подготовка предложений, направленных на совершенствование правового регулирования таможенного сотрудничества России и ЕС, а также его институциональной основы.

Методологическую основу научного исследования составили как общенаучные, так и специальные методы, в том числе анализ, синтез, обобщение, историко-правовой и сравнительно-правовой методы. В работе использованы присущие исследованию в сфере юридических наук методы толкования, абстрагирования, прогнозирования, моделирования, а также другие методы.

Теоретическую основу диссертации составили совокупность

нормативных правовых и других актов, регламентирующих таможенное сотрудничество России и ЕС.

К их числу следует отнести международные правовые акты в таможенной сфере, разработанные под эгидой ВТО (например, Генеральное соглашение по тарифам и торговле), Всемирной таможенной организации (например, Киотская конвенция), Организации Объединенных Наций, а также международные двусторонние акты России и ЕС, регламентирующие вопросы таможенного сотрудничества (например, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, секторальные соглашения, в частности по торговле в сфере

металлургии, текстильной промышленности), совместные программы действий, «дорожные карты» и другие документы.

Кроме того, следует отметить учредительные акты ЕС, нормативные правовые и иные акты институтов ЕС, в том числе заключения Совета ЕС, послания Европейской Комиссии, стратегии ЕС в отношении России и перспектив развития таможенного союза ЕС, а также договоры, составляющие нормативную правовую базу Таможенного союза, акты таможенного ведомства России.

В качестве теоретической базы исследования следует отметить проекты правовых актов в сфере таможенного и внешнеторгового сотрудничества России и ЕС, проекты правовых актов ЕС, регламентирующих таможенное администрирование.

Степень научной разработанности темы исследования. Как было
отмечено, вопросы сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере
недостаточно изучены. Тем не менее, следует отметить научные труды,
посвященные вопросам международного права, международного

таможенного права, международного торгового права, права России и ЕС, в том числе в области таможенного и внешнеторгового регулирования.

Среди авторов работ отечественной науки, изучение которых
позволило сформировать представление о роли международного

таможенного сотрудничества в системе международного права и внешнеэкономических связей, следует отметить А.Х. Абашидзе, Э.П. Бабина, О.Ю. Бакаеву, В.В. Безбаха, А.В. Бейдина, К.А. Бекяшева, В.А. Беляшова, П.Н. Бирюкова, К.Г. Борисова, Ю.А. Вавилова, А.Н. Вылегжанина, Б.Н. Габричидзе, В.В. Голицына, В.Ю. Гречкова, А.В. Данильцева, И.И. Дюмулена, А.Д. Ершова, Г.М. Зотова, Ю.М. Колосова, Ю.Г. Кисловского, А.Н. Козырина, П.Ю. Колесникова, К.А. Корнякова, Д.К. Лабина, Л.А. Лозбенко, В.М. Малиновскую, Ю.Н. Малеева, Г.В. Матвиенко, И.И. Мовчана, Е.И. Мовчана, Е.Г. Моисеева, В.М. Назаренко, К.С. Назаренко,

В.К. Пучинского, Ю.М. Ростовского, К.К. Сандровского, С.В. Скачкова, В.А. Стрельник, Б.Н. Топорнина, С.В. Халипова, К.В. Холопова, В.М. Шумилова.

Среди авторов научных работ в области права ЕС, в том числе по вопросам внешнеторгового и таможенного права, следует отметить Л.М. Энтина, М.М. Бирюкова, А.А. Наку, С.Ю. Кашкина, А.Я. Капустина, М.Н. Марченко, Е.М. Дерябину, П.А. Калиниченко, А.О. Четверикова и других.

Помимо работ представителей отечественной науки теоретическую
основу диссертации составили труды таких зарубежных ученых, как К.
Ведер, А. Матта, К. Хартли, А. Стивенс, К. Дайсон, А. Арналл, К. Борхард, О.
Элгстром, К.Дейвис, Д. Динан, В. Воллас, Ш. Матсуда, Г.-М. Вольфганг, Е.
Гварджинска, Т. Ови, А. Грейнгер, Р. Прис, С. Холловэй, Д. Видоусон, К.
Даллимор, Я.-Э. Дженсон, А. Бэккер, П. Крейг, Е. Эллис, Т. Тридимас, А.
Эванс, М. Фабио, Л.В. Гормли, Т.Дж. Лайонс, Ф. Снайдер, П. Оливер, Д.
Ласок, Б.Дж.М. Терра, Дж. Кейнс и другие. Некоторые из работ зарубежных
правоведов вводятся соискателем в отечественный научный оборот

впервые.

Следует также отметить наличие достаточно большого количества
диссертаций, выполненных по отдельным аспектам таможенного,

внешнеэкономического администрирования, а также сотрудничества по отдельным таможенным вопросам. Но данные исследования не в полной мере затрагивают вопросы сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере в разрезе современного состояния интеграционных процессов с участием России, а также членства России в ВТО.

Научная новизна настоящего диссертационного исследования обусловлена следующими факторами.

В научной литературе в достаточной степени представлены работы, посвященные исследованию таможенного права ЕС, а также вопросам международного таможенного сотрудничества. При этом таможенное сотрудничество между Россией и ЕС, несмотря на его первостепенное

значение в обеспечении бесперебойного функционирования торговых отношений, до сих не имеет должного научного исследования.

Кроме того, следует отметить, что особенностью данного

исследования, обусловливающей его новизну, является научная оценка таможенного сотрудничества России и ЕС сквозь призму участия России в Таможенном союзе, а также вступления России в ВТО.

Данные интеграционные процессы, а также членство в ВТО приобретают все большую актуальность, являясь одними из основных факторов внешнеэкономической политики России. В связи с этим международная правовая оценка влияния этих факторов на становление и развитие правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС имеет важное научное значение, поскольку позволяет установить основные правовые параметры таможенного сотрудничества России и ЕС в современных условиях и спрогнозировать характер эволюции этих параметров в перспективе.

В связи с изложенным на защиту выносятся следующие положения:

1. Действующая правовая база таможенного сотрудничества России и ЕС устарела и не соответствует потребностям современного торгово-экономического взаимодействия между Россией и ЕС.

В частности, устарела структура и содержательное наполнение правового регулирования таможенного сотрудничества России и ЕС, что не позволяет оперативно реагировать на вызовы, возникающие в двусторонней торговле. Так, во многом утратили актуальность положения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Это связано с реализацией ряда его положений, а также с изменениями международно-правового характера (ратификация Россией Киотской конвенции, членство в Таможенном союзе, вступление в ВТО) и связанными с этим внутригосударственными преобразованиями в России.

Кроме того, действующая правовая база таможенного сотрудничества не учитывает предусмотренные новым Таможенным кодексом Европейского

союза меры по модернизации таможенного администрирования в ЕС: активизацию использования предварительного информационного обмена, электронных технологий при совершении таможенных операций, а также внедрение современных таможенных процедур, упрощающих таможенные формальности при одновременном обеспечении безопасности торговли.

В связи с этим, а также учитывая роль взаимной торговли в обеспечении социально-экономического благополучия как России, так и ЕС, совершенствование правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС как с точки зрения структуры, так и содержания становится первоочередной задачей.

2. В связи с передачей Россией части полномочий в сфере таможенного
регулирования на наднациональный уровень, дальнейшее развитие правовой
базы таможенного сотрудничества России и ЕС потребует участия в
формировании такой базы органов Таможенного союза, что должно найти
соответствующее отражение в правовых основах таможенного
сотрудничества России и ЕС, возможно, в форме специального
соглашения.

Следует отметить новизну такого соглашения как для органов
Таможенного союза, так и для ЕС. Так, ЕС, несмотря на развитую правовую
базу таможенного сотрудничества, не имеет соглашений о таможенном
сотрудничестве с таможенными союзами. Такое соглашение позволит
диверсифицировать подход к правовой организации сотрудничества России и
ЕС в таможенной сфере, а также придаст данному сотрудничеству
комплексный характер, что обусловливает наиболее полное правовое
обеспечение вопросов, возникающих в рамках таможенного

администрирования взаимных торговых процессов.

3. В связи с необходимостью повышения оперативности регулирования
таможенного администрирования в отношениях между Россией и ЕС
правовые основы таможенного сотрудничества должны содержать
соответствующие институциональный и правовой механизмы. В частности,

предлагается предусмотреть в правовых актах, регламентирующих
таможенное сотрудничество России и ЕС, создание институтов

сотрудничества, уполномоченных на мониторинг таможенного

администрирования взаимной торговли и оперативное издание на основе результатов такого мониторинга актов, имеющих обязательный характер как для России, так и для ЕС.

Таким образом, одноуровневую структуру нормативной правовой базы
таможенного сотрудничества России и ЕС предлагается заменить
трехуровневой, включающей помимо соглашения между Россией и ЕС,
соглашение между Таможенным союзом и ЕС, а также решения
совместных институтов сотрудничества в таможенной сфере, ответственных
за оперативное реагирование на вызовы, возникающие во взаимной

торговле.

4. Помимо новой структуры нормативной правовой базы таможенного
сотрудничества России и ЕС предлагается ее новое содержательное
наполнение. Так, предлагается включить в соглашения, составляющие
правовую базу таможенного сотрудничества России и ЕС, а также
Таможенного союза и ЕС, положения, основанные на нормах Рекомендации
Всемирной таможенной организации «Таможня в 21 веке», других актов,
выработанных мировым таможенным сообществом и содержащих

прогрессивные инструменты таможенного администрирования и

сотрудничества.

Так, предлагается включение в правовую базу таможенного сотрудничества положений, предусматривающих перенос акцентов при осуществлении таможенного контроля на этапы до и после выпуска товаров, внедрение информационных технологий, активизацию использования предварительного информирования и декларирования и системы управления рисками, меры по борьбе с коррупцией, международное таможенное сотрудничество, установление конструктивных партнерских отношений

таможенных органов с законопослушными представителями делового сообщества и другие.

Выработанные предложения создадут правовые условия для
повышения эффективности реализации на практике механизмов таможенного
администрирования. Это позволит сместить акценты от совершенствования
таможенного законодательства, предусмотренного действующей правовой
базой таможенного сотрудничества России и ЕС, в сторону

совершенствования правоприменительной практики за счет ее гармонизации с европейскими и международными стандартами. Вплоть до настоящего времени данному аспекту таможенного сотрудничества не уделялось должного внимания в отечественной науке.

5. Эффективным инструментом, способным обеспечить развитие
таможенного сотрудничества России и ЕС в транспарентном и
конструктивном русле, является механизм раннего предупреждения о мерах
в области таможенного и внешнеторгового регулирования.

В диссертации обоснована целесообразность использования

указанного механизма, а также проведен правовой анализ подходов к его содержанию и международно-правовому закреплению. Автор обосновывает необходимость повышения международно-правового статуса механизма раннего предупреждения, в связи с чем предлагается его закрепление в рамках международных соглашений как между Россией и ЕС, так и между Таможенным союзом и ЕС.

Включение механизма раннего предупреждения в указанные соглашения позволит максимально полно охватить меры регулирования, в связи с введением которых может потребоваться его использование; в свою очередь закрепление механизма раннего предупреждения в актах, имеющих статус международного соглашения, придаст ему соответствующую правовую силу, минимизировав возможность его игнорирования сторонами.

6. На основе анализа мировых и европейских стандартов таможенного
администрирования установлена целесообразность гармонизации и

взаимного признания института уполномоченного экономического

оператора, действующего в России и ЕС, в том числе с учетом результатов анализа соответствующих положений нового Таможенного кодекса Европейского союза.

Уполномоченный экономический оператор – это прогрессивный
инструмент таможенного администрирования, позволяющий таможенным
органам на основе установленных критериев установить перечень
«надежных» участников внешнеэкономической деятельности, подлежащих
менее интенсивному контролю. Признание Россией и ЕС «надежных»
участников внешнеэкономической деятельности позволит таможенным
органам исключить таких лиц из сферы пристального внимания,
перенаправив имеющиеся ресурсы на контроль поставок, представляющих
действительно высокие риски несоблюдения таможенного

законодательства.

Практическое применение и научное значение результатов диссертационного исследованияобусловлены следующим.

Научное исследование и оценка современного состояния и перспектив развития правовой базы сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере позволит выработать научно обоснованные подходы к правовому регулированию таможенного сотрудничества, что создаст необходимые правовые предпосылки для установления четкого взаимодействия и обеспечения совместимости таможенных систем России и ЕС. Параллельное развитие институтов таможенного администрирования России и ЕС позволит оказывать максимальное содействие развитию взаимной торговли сторон с одновременным обеспечением должного уровня ее безопасности.

Кроме того, в настоящее время продолжается работа по формированию правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС, в частности нового базового соглашения между Россией и ЕС. Кроме того, идет процесс становления международной правосубъектности Евразийской экономической комиссии, в том числе в отношениях с ЕС.

В ходе диссертационного исследования выработаны предложения по конфигурации, содержательному наполнению правовых основ таможенного сотрудничества России и Таможенного союза с ЕС, которые могут быть использованы в качестве методологической и эмпирической базы в рамках указанной работы и процессов.

Полученные результаты могут быть использованы также в рамах развития сотрудничества российских таможенных органов с таможенными органами государств-членов Таможенного союза, ЕврАзЭС, СНГ, а также других государств и их объединений.

Диссертационное исследование может применяться при подготовке и проведении лекций, семинарских занятий по спецкурсам для юристов-международников, связанных с изучением внешнеторгового и таможенного права России, зарубежных стран, ЕС.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования представлялись и становились предметом обсуждения в рамках международных конференций, семинаров, круглых столов. В качестве примера может быть приведено выступление автора на конференции «Постлиссабонский этап в развитии права, экономики и политики Европейского союза и его государств-членов и отношения Россия-ЕС», которая была организована в МГИМО (У) в марте 2011 года.

Кроме того, отдельные результаты диссертационного исследования были представлены в рамках международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования практики и теории таможенного дела в условиях членства России во Всемирной таможенной организации», состоявшейся в Российской таможенной академии в октябре 2012 года, а также в ходе международной научной конференции «Актуальные вопросы юридических наук», проходившей в Челябинске в ноябре 2012 года.

Полученные в диссертационном исследовании результаты

публиковались в научных журналах, в том числе входящих в перечень

Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации, в частности в журнале «Вестник МГИМО-Университета», а также в специализированных электронных изданиях, посвященных исследованиям в области права, экономики и политики ЕС (общий объем научных публикаций 3,3 п.л.).

Результаты, полученные в настоящем исследовании, могут быть использованы Министерством экономического развития Российской Федерации, Федеральной таможенной службой, другими федеральными органами исполнительной власти, Евразийской экономической комиссией в работе по подготовке торгово-экономического раздела нового базового соглашения, других правовых актов, регламентирующих таможенное сотрудничество России и ЕС, а также формирующих правовую базу Таможенного союза.

Использование полученных в диссертации результатов будет способствовать приданию указанной работе научного характера и внедрению новых подходов к развитию правового регулирования сотрудничества России и ЕС, а также Таможенного союза и ЕС в таможенной сфере.

Структура диссертации определена целями и научными задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на 13 параграфов, заключения и библиографического списка.

## Правовое регулирование таможенного сотрудничества ЕС с третьими странами

Из этого следует, что совершенствование применения на практике заимствованных в ЕС таможенных технологий также должно осуществляться с использованием подходов, используемых в ЕС. Это повысит уровень доверия европейского предпринимательского сообщества к системе таможенного администрирования в России, что будет способствовать увеличению товарооборота между Россией и ЕС и как следствие интеграции России в мировую хозяйственную систему.

Это, а также другие обстоятельства, в том числе вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО), обусловливают необходимость продолжения и интенсификации таможенного сотрудничества с ЕС. Дальнейшая гармонизация в рамках такого сотрудничества стандартов таможенного администрирования и практики их применения позволит создать требуемые правовые предпосылки для полноценного развития торгово-экономических отношении между Россией и ЕС и интеграции России на паритетных условиях в мировую хозяйственную систему.

В свою очередь развитие таможенного сотрудничества России и ЕС требует соответствующей нормативной правовой базы, формирование которой должно учитывать особенности международно-правовой конструкции ЕС, описанной в его учредительных документах.

Так, необходимо учитывать, что таможенное сотрудничество ЕС с третьими странами и международными организациями осуществляется в рамках общей торговой политики, правовые основы которой были заложены еще в статье 3 Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество 1957 г .Ее целью в соответствии со статьей 11 данного Договора является содействие развитию торговли между государствами-членами Европейского экономического сообщества и третьими странами.

Данные нормы стали правовой основой внешнеторговой деятельности ЕС в отношении третьих стран, которая помимо установления общего для всех государств-членов таможенного тарифа заключалась в разработке и реализации общих правил импорта и экспорта товаров, общих правил применения антидемпинговых и других защитных мер, торговых преференций, участии в торгово-экономических соглашениях с третьими странами, а также в международных организациях .

После образования Европейского союза в соответствии с Договором о Европейском союзе 1992 г . общая торговая политика осуществлялась в рамках его первой опоры - Европейского сообщества. Данная конструкция реализации общей торговой политики действовала вплоть до заключения Лиссабонского Договора об изменении Договора о Европейском союзе и До-говора об учреждении Европейского сообщества 2007 г ., в соответствии с которым так называемая «система трех опор» была ликвидирована . Общая торговая политика перешла в компетенцию Европейского союза, ставшего правопреемником Европейского сообщества и приобретшего правосубъектность и статус юридического лица. Это позволило Европейскому Союзу вы ступать в международных отношениях, в том числе в рамках общей торговой политики, от собственного имени.

В соответствии со статьей 206 Договора о функционировании Европейского союза целями общей торговой политики ЕС, которые следует учитывать его партнерам, в том числе России, являются помимо прочего содействие гармоничному развитию мировой торговли, постепенная отмена торговых ограничений и таможенных и иных барьеров.

Кроме этого, при выстраивании диалога с ЕС о будущих параметрах правовой основы таможенного сотрудничества следует учитывать программные документы институтов ЕС, например Совета ЕС, Европейской Комиссии. Такие документы не носят нормативного правового характера, однако содержат подходы, которыми руководствуются указанные институты по тем или иным вопросам таможенного сотрудничества. В качестве примера можно привести Заключения Совета ЕС 2011 года о таможенном сотрудничестве со странами, являющимися восточными соседями ЕС , Стратегию развития таможенного союза ЕС, содержащуюся в Сообщении Европейской Комиссии

Данные документы могут быть отнесены к третьему уровню предложенной П.А. Калиниченко классификации правовых актов (документы программного характера), регулирующих отношений между Россией и ЕС. Первый и второй уровни представляют соответственно международные договоры (СПС и секторальные соглашения между Россией и ЕС), а также двусто 30 ронние и односторонние акты «мягкого права» («дорожные карты») .

## «Дорожная карта» по общему экономическому пространству от 10 мая 2005 г

Одним из первых положений преамбулы Соглашения 1997 года является высокая оценка сторонами достигнутого уровня экономического взаимодействия и констатация необходимости его дальнейшего развития посредством совершенствования таможенного сотрудничества.

Важно отметить положение преамбулы Соглашения 1997 года, в котором подчеркивается разделение компетенции между Европейским сообществом и государствами-членами, предусмотрев намерение заключить соглашение по вопросам, относящимся к компетенции Европейского сообщества.

Данный вопрос имеет принципиальное значение для последующей реализации международного соглашения, поскольку определяет субъекта, ответственного за выполнение содержащихся в международном соглашении обязательств.

Так, Кристофф Ведер в указанной статье пишет, что как правило, смешанные соглашения содержат положения, в рамках которых ЕС обладает достаточной компетенцией на международной арене, что неоднократно под-тверждалось Судом ЕС. Например, в Решении по делу ЕК1А года Суд ЕС указал на так называемые подразумеваемые полномочия ЕС, а в Решении по делу Демирель - на расширительное толкование статьи 310 Договора об учреждении Европейского сообщества 1957 года.

Вопрос компетенции получил развитие в ряде норм Соглашения 1997 года. Так, в статье 5 Соглашения 1997 года установлено, что Соглашение 1997 года имеет преимущественную силу над соглашениями, заключенными государствами-членами Европейского сообщества и США.

Кроме этого, согласно пункту 2 статьи 21 Соглашения 1997 года стороны должны консультироваться и информировать друг друга об изменении их компетенции, которая может влиять на сферу действия Соглашения 1997 года.

При этом неясно, для чего стороны предусмотрели необходимость консультироваться по вопросам изменения своей компетенции. По мнению автора, это является сугубо внутренним делом, обусловленным факторами внутриполитического характера каждой из сторон, и не должно зависеть от позиции международного партнера, пусть даже если изменение компетенции влечет изменение сферы действия международного соглашения.

Вместе с тем положение статьи 21 Соглашения 1997 года об информи-ровании сторонами друг друга об изменении компетенции вполне обоснованно, поскольку обеспечивает надлежащий уровень предсказуемости при реализации Соглашения 1997 года.

В частности, данная норма обусловлена возможностью внутригосударственных изменений административного характера, а также постоянным развитием интеграционных процессов в рамках ЕС, что может вызвать помимо прочего изменение объема полномочий или их носителя. Так, например, в соответствии с Лиссабонским договором была ликвидирована «система трех опор», что повлекло упразднение Европейского сообщества, являющегося стороной Соглашения 1997 года, и передачу его полномочий Европейскому Союзу, в том числе ставшего правопреемником Европейского сообщества и в рамках Соглашения 1997 года.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Соглашения 1997 года таможен-ное сотрудничество должно осуществляться по возможно более широкому спектру направлений и, в частности, предусматривает - установление и поддержание каналов связи между таможенными администрациями в целях облегчения безопасного и оперативного информационного обмена; - повышение эффективности координации между таможенными адми-нистрациями; - возможность других направлений сотрудничества, которые могут потребовать совместных действий.

Кроме того, таможенное сотрудничество должно затрагивать все вопросы, относящиеся к применению таможенного законодательства. Согласно статье 1 Соглашения 1997 года таможенное законодательство включает положения, которые регулируют импорт, экспорт, транзит товаров, их помещение под таможенные процедуры, включая запреты, ограничения и другие меры контроля. Следует отметить, что в данное определение таможенного за-конодательства не включены акты таможенного законодательства государств-членов ЕС, из чего следует, что таможенное сотрудничество указанные акты не затрагивает.

Положения Соглашения 1997 года можно разделить на две основные части: регламентирующие таможенное сотрудничество (раздел 3) и взаимное административное содействие (раздел 4).

Таможенное сотрудничество предусматривает сотрудничество в сфере таможенных процедур, обмен персоналом, координацию позиций в рамках международных организаций и взаимодействие при оказании технического содействия третьим странам.

В рамках сотрудничества в сфере таможенных процедур (статья 7) стороны подтверждают свою приверженность выполнению задачи по упрощению законной торговли товарами и предусматривают обмен информацией и опытом в области совершенствования таможенных процедур, а также использования компьютерных систем.

## Конвенция об упрощении формальностей в торговле товарами 1987 года. Конвенция о процедуре общего транзита 1987 года

При этом следует отметить, что в связи с прогнозируемым ростом товарооборота после окончания мирового финансово-экономического кризиса и вступления России в В10 работа по гармонизации требует осуществления в самом ближайшем будущем. Это будет способствовать ускорению товарооборота, в том числе посредством повышения положительной отдачи от реализации проекта России и ЕС по предварительному информированию, а также станет благоприятным фактором, способствующим развитию сотрудничества по другим направлениям.

Третьим мероприятием в рамках Рабочего плана ПМ в области таможенного регулирования является создание механизма раннего предупреждения. Представляется, что создание данного механизма является одним из наиболее перспективных правовых инструментов сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере. Механизм раннего предупреждения призван создать условия для обмена в оперативном порядке информацией о мерах, принимаемых в России и ЕС, влияющих на осуществление внешнеэкономической деятельности. Подробная правовая оценка перспектив его реализации приведен в параграфе 2.5.

Таким образом, проведенный анализ мероприятий в области таможенного сотрудничества, зафиксированных в Рабочем плане ПМ, свидетельствует о том, что данные мероприятия способны положительным образом сказаться на совершенствовании таможенного администрирования товарных потоков между Россией и ЕС.

Однако одновременно с положительными сторонами указанных мероприятий следует отметить их недостаток. Он заключается в том, что данные мероприятия не в полной мере отвечают замыслу ПМ, поскольку представляют собой мероприятия, масштаб которых не способен обеспечить кардинальную модернизацию таможенного сотрудничества Россией и ЕС.

Так, первым мероприятием является реализация Стратегии таможенного сотрудничества России и ЕС 2010 г. Представляется, что необходимость реализации данной Стратегии следует из факта ее одобрения сторонами и не может быть самостоятельным мероприятием, тем более модернизационного характера.

Вторым мероприятием в области таможенного регулирования, заявленных в Рабочем плане ПМ, является оценка результатов предварительного информирования. Такая оценка является объективной необходимостью в процессе реализации любого проекта и в связи с этим не имеет модернизационного эффекта в контексте заложенного в инициативе замысла по качественному совершенствованию таможенного сотрудничества России и ЕС.

Как было отмечено, правовой анализ перспектив создания механизма раннего предупреждения, являющегося третьим мероприятием рабочего плана ПМ, приводится в главе 2.5, однако в контексте ПМ следует отметить, что помимо рабочего плана ПМ создание механизма раннего предупреждения предусмотрено Стратегией таможенного сотрудничества России и ЕС 2010 г. Учитывая это, а также то, что первым мероприятием рабочего плана ПМ в части таможенного регулирования является положение о полной реализации данной Стратегии, выделение намерения о создании механизма раннего предупреждения в отдельный пункт Рабочего плана ПМ нецелесообразно.

Из изложенного следует сделать следующий вывод. В действующей редакции ПМ представляет собой инструмент сотрудничества России и ЕС, способный придать определенный импульс совершенствованию таможенного администрирования товарных потоков между Россией и ЕС. Вместе с тем следует отметить, что в целях повышения эффективности таможенного сотрудничества мероприятия в области таможенного регулирования, преду-смотренные Рабочим планом ПМ, требуют корректировки в целях придания им действительно модернизационного, актуализированного и стратегического характера.

Например, среди базовых направлений совершенствования ПМ с точки зрения таможенного сотрудничества требуется указание на участие в таком сотрудничестве органов Таможенного союза; включить положения, преду-сматривающие дальнейшую гармонизацию таможенного законодательства России и ЕС, перенос акцентов при осуществлении таможенного контроля на этапы до и после выпуска товаров, сокращение количества контролирующих органов на границе, внедрение информационных технологий, активизацию использования предварительного информирования и декларирования и системы управления рисками, меры по борьбе с коррупцией, международное таможенное сотрудничество, установление конструктивных партнерских отношений таможенных органов с законопослушными представителями делового сообщества и другие предложения по совершенствованию таможенного сотрудничества России и ЕС, изложенные в главе 3 настоящей работы. Такое наполнение ПМ создаст правовые условия для повышения эффективности реализации на практике механизмов таможенного администрирования.

## Влияние членства России в Таможенном союзе на формирование правовой базы таможенного сотрудничества России и ЕС

Международная правосубъектность позволяет организации от своего имени осуществлять действия на международной арене, в том числе заключать международные договоры, вступать в международные организации, а право юридического лица позволяет обладать на праве собственности имуществом, обращаться в суд, быть ответчиком, а также осуществлять другие действия в рамках полномочий, переданных организации ее государствами-членами.

Таким образом, сложилась ситуация, при которой Комиссия Таможен-ного союза обладала достаточно широким набором полномочий в сфере таможенного администрирования, переданных ей государствами-членами, од-нако в связи с отсутствием международной правосубъектности не была впра-ве реализовывать эти полномочия в международных отношениях с государствами, не входящими в Таможенный союз, а также международными орга-низациями, в том числе ЕС.

На фоне углубления мировых хозяйственных отношений наблюдается рост внешнеторговых связей субъектов указанных отношений. В этих условиях эффективное таможенное администрирование невозможно посредством локальных усилий одной таможенной администрации или даже нескольких таможенных администраций, образующих то или иное интеграционное обра-зование. При этом эффективное таможенное администрирование помимо прочего не только не должно препятствовать внешнеторговой деятельности, а создавать комфортные условия для ее развития, будучи фактором роста конкурентоспособности национальной экономики. Без активного междуна-родного таможенного сотрудничества приведенные задачи таможенного администрирования невыполнимы.

Попытка урегулировать данный вопрос сделана в Договоре о Евразийскои экономической комиссии от 18 ноября 2011 г . (Договор). Помимо мер, направленных на реорганизацию Комиссии Таможенного союза (упразднение Комиссии Таможенного союза и создание вместо нее Евразийской экономической комиссии), Договор наделяет международной правосубъектностью Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК). В статье 6 Договор предусматривает полномочие Высшего Евразийско 102 п ту ГО экономического совета наделять ЕЭК правом подписывать международные договоры только по вопросам, входящим в компетенцию ЕЭК.

В связи с этим следует отметить дискретный характер международной правосубъектности ЕЭК, которая будет возникать по мере необходимости в виде поручения Высшего Евразийского экономического совета и прекращаться после исполнения поручения. Такая специфическая правовая конструкция реализации ЕЭК международной правосубъектности свидетельствует о том, что государства на данной стадии развития интеграции не готовы в полном объеме лишаться права контролировать заключение международных договоров по вопросам, переданным на наднациональный уровень.

Данная неготовность может быть обусловлена тем, что ЕЭК представляет собой принципиально новую для государств, формирующих Таможенный союз, структуру интеграции, участники которой должны быть полностью независимы от государств, гражданами которых они являются. В связи с этим государства приняли промежуточное решение на первоначальном этапе работы такого образования с тем, чтобы посмотреть, как оно будет функционировать на практике, не передавая ему в полном объеме международно-правовые полномочия.

В связи с этим приведенный порядок реализации международной правосубъектности может являться временным. После готовности государств полностью передать ЕЭК полномочия в сфере заключения международных договоров этот порядок может быть изменен в целях придания ЕЭК полной самостоятельности в данной сфере.

Особое внимание следует уделить предусмотренному Договором порядку реализации ЕЭК международных полномочий, для чего необходимо кратко охарактеризовать институциональные изменения.

Итак, Договор упраздняет Комиссию Таможенного союза, а ее полномочия переданы ЕЭК, состоящей из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии.

Совет функционирует на основе тех же принципов, что и упраздняемая Комиссия Таможенного союза. В него входят представители государств-членов в должности заместителей глав правительств, в силу чего Совет главным образом ориентирован на реализацию национальных интересов.

В отличие от Совета Коллегия создана для развития в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства интеграционных процессов. Одной из основных отличительных особенностей Коллегии является то, что в рамках своей деятельности ее члены, а также сотрудники курируемых ими подразделений (департаментов) не получают указаний от государств, гражданами которых они являются, что обусловливает их независимость и беспристрастность при осуществлении должностных полномочий.

Именно Коллегия уполномочена осуществлять основной объем полномочий в рамках международной деятельности ЕЭК. Это касается как переговоров, так и подписания международных договоров. Так, в соответствии с Регламентом работы ЕЭК ведение международных переговоров может быть поручено члену Коллегии, ответственному за осуществление ЕЭК тех полномочий, которые могут быть затронуты в рамках переговорного процесса