

УДК 339.543

О ТЕОРИИ ТАМОЖЕННОГО ПРАВА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ПЕРВЫЙ ВЗГЛЯД И КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

© 2018 г. М. А. Рыльская^{1, *}, А. Ю. Кожанков^{2, **}, О. Г. Боброва^{3, ***}

¹Институт проблем эффективного государства и гражданского общества
Департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва

²ООО «Таможенно-Брокерский Центр», Москва;

Московский государственный институт международных отношений (Университет)

Министерства иностранных дел Российской Федерации

³Российский университет транспорта (МИИТ), Москва

* E-mail: rylskiy@t-t.su

** E-mail: grotmel45@yandex.ru

*** E-mail: sushkoolga@mail.ru

Поступила в редакцию 03.04.2018 г.

Цель статьи — формирование теоретических подходов для гипотетического выделения таможенного права в системе права Евразийского экономического союза, к пониманию системы нормативных правовых актов ЕАЭС, регулирующих таможенные правоотношения, о влиянии права ВТО на правовое регулирование таможенных правоотношений, определение факторов дальнейшего развития правового регулирования таможенных правоотношений. С середины 1970-х годов и до настоящего времени ведется дискуссия о месте таможенного права в системе права. Договор о ЕАЭС и вступление в силу Таможенного кодекса ЕАЭС делают актуальным вопрос о месте таможенного права в системе права Евразийского экономического союза. Авторами обобщены позиции учёных о таможенном праве, сформулированы теоретические и практические предпосылки выделения таможенного права ЕАЭС, предложено внесение изменений в номенклатуру научных специальностей, обозначены ключевые вопросы, решение которых определит дальнейшее развитие науки таможенного права, детерминированы факторы, которые окажут влияние на развитие правового регулирования таможенных правоотношений в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, таможенное право, таможенное регулирование, отрасль права, система права, источник права, имплементация, международные стандарты, кодификация, отрасль права.

DOI: 10.31857/S013207690000782-2

Вступление в силу с 1 января 2018 г. Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС), с одной стороны, представляет собой новый этап развития правового регулирования таможенных правоотношений в государствах — членах Евразий-

ского экономического союза, с другой — ТК ЕАЭС выступает актом второго уровня права ЕАЭС при формировании единого таможенного регулирования.

В ходе работы над проектом ТК ЕАЭС были выявлены комплексные вопросы теории тамо-

женного права, отсутствие обоснованных ответов на которые служит существенным препятствием для построения эффективного механизма правового регулирования общественных отношений в сфере перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. При этом следует отметить, что все более очевидным становится несоответствие механизма правового регулирования степени развития указанных общественных отношений (стремительный рост цифровой экономики, электронной коммерции, финансовых технологий, новых технологий таможенного контроля).

Примером, подтверждающим выдвинутую гипотезу, служит формулировка следующих теоретико-прикладных проблем в исследуемой сфере:

1) неразработанность ключевых понятий (например, “единое таможенное регулирование”);

2) неопределенность в построении иерархии источников правового регулирования с учетом необходимости имплементации международных стандартов в соответствии с обязательствами России;

3) размытость границ уровней правового регулирования в ЕАЭС (национальный и наднациональный, а также предмет правового регулирования каждого из них: вопросы принципа резидентства, косвенного налогообложения);

4) поиск модели соотношения понятий “нормативно-правовой акт”, “законодательство”, “акты, регулирующие таможенные правоотношения”, “таможенное право ЕАЭС” в контексте перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Разработчики ТК ЕАЭС отказались от понятия “таможенное законодательство”, которое ранее использовалось в Таможенном кодексе Таможенного союза (ТК ТС). Согласно ч. 2 п. 1 ст. 1 ТК ТС “таможенное регулирование в Таможенном союзе осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза...”. Сегодня в ст. 1 ТК ЕАЭС закреплено, что “таможенное регулирование в Евразийском экономическом союзе осуществляется в соответствии с регулирующими таможенные правоотношения международными договорами, включая настоящий Кодекс, и актами, составляющими право Союза (далее — международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования)”.

Сравнительный анализ двух статей позволяет сформулировать вывод о том, что зако-

нодатель сделал шаг в сторону от системообразующего понятия “законодательство” в сторону простого перечисления актов, его составляющих.

Следует отметить, что Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Брюссельского протокола 1999 г. (далее — Пересмотренная Киотская конвенция) и действующий сегодня в Европейском Союзе Таможенный кодекс (*Union Customs Code*) используют термин “таможенное законодательство”.

Второй актуальнейшей проблемой теоретического характера является отсутствие определения понятия “единое таможенное регулирование” как ключевого элемента регулирования таможенных правоотношений в ЕАЭС. В соответствии со ст. 25 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.¹ (далее — Договор о ЕАЭС) в рамках таможенного союза государств-членов применяются Единый таможенный тариф ЕАЭС и иные единые меры регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами. Согласно ст. 32 указанного Договора в Союзе осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии как с ТК ЕАЭС и регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза, так и с положениями упомянутого Договора. В п. 1 ст. 1 закреплено, что “в Евразийском экономическом союзе (далее — Союз) осуществляется единое таможенное регулирование”. Определения понятия “единое таможенное регулирование” в ТК ЕАЭС не дано, в тексте везде используется термин “таможенное регулирование”. В этой связи актуален вопрос о соотношении регулирования на уровне правовых актов ЕАЭС и правовых актов государств — членов ЕАЭС.

С середины 1970-х годов остается дискуссионным вопрос о понятии, предмете, методе, месте в системе права таможенного права. Как отмечают И.А. Шулятьев, Н.В. Шкурченко, “в результате создания и деятельности ЕАЭС сформировался новый правовой феномен — право ЕАЭС, регулирующее отношения государств-членов в связи с функционированием и развитием экономической интеграции, в связи с чем возникает вопрос о его со-

¹ См.: URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/dep_tamoj_zak/Pages/tk_eaes.aspx

отношении с национальным правом государств-членов”².

Итак, с учетом вышеизложенного сформулируем научную гипотезу о выделении таможенного права ЕАЭС, а также теоретические и практические предпосылки его становления.

Проследим эволюцию точек зрения ведущих ученых-правоведов на место таможенного права в системе права. В 1990-х годах в научной литературе сложились три основные позиции по данному вопросу.

Согласно первой из них таможенное право представляло собой институт административного права. Д.Н. Бахрах сформулировал обоснование заявленного тезиса следующим образом: “Таможенное право — это элемент таможенного дела”, а оно, в свою очередь, является “сложным органически единым институтом, представляющим часть системы исполнительной власти”³.

Вторая группа ученых высказывала мнение о том, что таможенное право — это подотрасль административного права (К.К. Сандровский, Л.Л. Марков). Так, К.К. Сандровский говорил о своеобразии таможенного права, которое обусловлено тем, что “с пересечением таможенной границы происходит переход из сферы одной таможенной юрисдикции в другую. Такое непосредственное соприкосновение различных правопорядков обычно не наблюдается в других отраслях или подотраслях национального права”⁴. Кроме того, им было сделано ценное замечание о том, что, “признавая обоснованность отнесения таможенного права к сфере административного права, мы полагаем, что в настоящее время уже есть основания говорить о наличии особой подотрасли в рамках административного права — таможенной отрасли. Не исключено, что со временем, по мере дальнейшего развития правового материала в этой области, появится возможность и для выделения таможенного права в качестве самостоятельной отрасли”⁵. Контраргументы рассмотрению таможенного права как подотрасли административного права приводит Н.М. Кожуханов: “Апологеты данного подхода не учитывают

тот факт, что таможенные правоотношения гораздо шире только взаимодействия различных категорий лиц с таможенными органами, когда последними применяются в основном императивные методы воздействия. Так, участники внешнеэкономической деятельности — представители различных государств на территории РФ активно взаимодействуют с таможенными представителями, перевозчиками и другими субъектами в целях перемещения товаров через границу и т.п.”⁶.

Третья точка зрения заключалась в том, чтобы номинировать таможенное право отдельной, комплексной отраслью права. Приверженцем данного тезиса был проф. Б.Н. Габричидзе, который указывал на то, что таможенное право России представляет собой “совокупность юридических институтов и норм, регулирующих отношения в сфере таможенного дела”⁷.

Ю.А. Воробьев в рамках третьей точки зрения сформулировал понятие таможенного права, согласно которому оно представляет собой “новую комплексную отрасль российского права, предметом регулирования которой являются отношения, возникающие между таможенными органами и лицами по поводу перемещения последними товаров и транспортных средств через таможенную границу и производства при этом в соответствии с законом таможенного оформления, контроля и платежей”. По его мнению, основанием для выделения таможенного права служат “приходящие только таможенному праву отношения, регулятором которых является только оно, — это специфические отношения, возникающие по поводу перемещения товаров через таможенную границу и необходимости (необходимости, установленной государством, причем эта установка оформлена в виде законов) оформления и контроля такого перемещения и уплаты при этом таможенных платежей”⁸.

Профессор А.Н. Козырин отмечал, что таможенное право представляет собой комплексную отрасль законодательства и включает нормы нескольких отраслей права, регулирующих различные по видовому содержанию общественные отношения, составляющие от-

² Шулятьев И.А., Шкурченко Н.В. Имплементация норм права Евразийского экономического союза в законодательство государств — членов ЕАЭС // Международное экономическое право. 2017. № 3. С. 3–13.

³ Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 4.

⁴ Сандровский К.К. Таможенное право: учеб. пособие. Киев, 1974. С. 22, 23.

⁵ Там же. С. 16.

⁶ Кожуханов Н.М. О методе таможенного права // Вестник РТА. 2016. № 4. С. 55.

⁷ Таможенное право: учеб. для вузов / отв. ред. Б.Н. Габричидзе. М., 1995; Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право: учеб. для вузов. М., 2001. С. 54.

⁸ Основы таможенного дела: учеб. пособие: в VII вып. Вып. IV. Правовое регулирование таможенного дела. М., 1995. С. 19.

носителем самостоятельную сферу жизни, связанную с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу⁹.

Профессор А.Ф. Ноздрачев полагал, что «таможенное право — комплексная отрасль права, представляющая собой систему норм различной правоотраслевой принадлежности»¹⁰. В настоящее время ученый работает над «системной характеристикой таможенного права как формирующейся новой отрасли права и выявлением ее основных институтов»¹¹. Концепция комплексных отраслей права появилась в конце 1940-х годов и не утратила своей актуальности по настоящее время. По мнению проф. С.В. Рыбаковой, «основанием возникновения комплексных образований в праве являются комплексные общественные отношения»¹². О комплексном характере говорит и С.В. Халипов: таможенное право — это «комплекс норм, регулирующих порядок и правила перемещения товаров (транспортных средств) через таможенную границу»¹³.

Развивая позиции названных ученых, А.М. Зрячкин сформулировал свое определение таможенного права как «комплексной отрасли права, представляющей собой систему правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, установлением государством определенного таможенного режима, взиманием таможенных платежей, таможенным оформлением, таможенным контролем и другими средствами проведения таможенной политики»¹⁴.

Ряд ученых задолго до образования Таможенного союза и единого экономического пространства и перехода правового регулирования таможенных правоотношений на наднациональный уровень высказывали мысли о значительном влиянии международного права на таможенное право. Например, О. Фомина рассматривала

«международное право в качестве активного компонента, оказывающего эффект на регулирование в области таможенного дела», что было обусловлено «активным развитием внешнеэкономической деятельности РФ, а также увеличением межгосударственных контактов»¹⁵.

По утверждению А.М. Зрячкина, «таможенное право находится на стыке двух и более правовых полей государства. Так взаимодействуют национальное таможенное право и иностранное таможенное право. При соприкосновении национальных отраслей права образуется новое транстерриториальное (международное) право. Таким способом образованное международное таможенное право является институтом как международного, так и национального права»¹⁶.

Приведенные точки зрения ученых о частично международно-правовом характере таможенного права нашли свое подтверждение позже — при создании таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС.

Отдельные авторы предлагают комбинированную конструкцию таможенного права, выделяя таможенное право России с учетом ее членства в ЕАЭС. По мнению Н.М. Кожуханова, таможенное право следует рассматривать как самостоятельную отрасль российского права, которая регулирует общественные отношения, связанные с ввозом товаров в РФ и вывозом товаров из РФ, их перевозкой по территории РФ под таможенным контролем¹⁷. Однако, учитывая тот факт, что в настоящее время Россия является субъектом Евразийского экономического союза, необходимо отметить, что участие в нем отражается и на предмете таможенного права. Так, территория Российской Федерации — это лишь часть таможенной территории ЕАЭС, которая включает территории других государств — членов данного интеграционного объединения. Н.М. Кожуханов пришел к выводу, что «метод правового регулирования таможенного права представляет собой специфичный симбиоз императивных способов (методов), таких как таможенно-тарифное регулирование, запреты и ограничения (нетарифное регулирование), и диспозитивных способов

⁹ См.: Козырин А.Н. Таможенное право России: учеб. М., 1995. С. 8.

¹⁰ Ноздрачев А.Ф. Таможенное право. М., 1998. С. 298.

¹¹ Видные ученые-юристы России (Вторая половина XX века). Энциклопедический словарь биографий / под ред. В.М. Сырых. М., 2006. С. 316.

¹² Рыбакова С.В. Комплексные отношения как основание возникновения комплексных образований в праве (На примере финансового права) // Ленинградск. юрид. журнал. 2013. № 3 (33). С. 179.

¹³ Халипов С.В. Таможенное право: учеб. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 41, 42.

¹⁴ Зрячкин А.М. Таможенное право в системе российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 55.

¹⁵ Фомина О. Международное налоговое право: понятие, основные принципы // Хозяйство и право. 1995. № 5. С. 130.

¹⁶ Зрячкин А.М. Указ. соч. С. 254.

¹⁷ См.: Кожуханов Н.М. Отраслевая принадлежность таможенного права // Вестник РТА. 2017. № 3. С. 69, 71.

(методов). Несмотря на изменения нормативной правовой основы таможенного права, метод правового регулирования, характерный для отрасли, остается неизменным и является устойчивым. Это наряду с обособленным предметом правового регулирования позволяет говорить о том, что таможенное право — самостоятельная отрасль права»¹⁸.

Профессора Т.А. Матвеева и О.С. Рогачёва пришли к выводу, что «таможенное право уже не может рассматриваться в качестве только отрасли российского права, поскольку главенствующее положение в системе источников приобретают нормы международного права; существенно расширился предмет правового регулирования: это прежде всего отношения, связанные с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а не Российской Федерации. Исчезли и сами понятия “таможенная граница РФ”, “таможенная территория РФ”»¹⁹.

По мнению специалистов-правоприменителей, “при разработке проекта ТК ТС был реализован принцип комплексного содержания норм таможенного права: отношения хозяйствующего субъекта и таможенного органа, возникшие в связи с перемещением товаров через таможенную границу, касающиеся таможенных процедур и соблюдения иных требований в сфере таможенного регулирования, определяются нормами таможенного законодательства ТС. А в тех случаях, когда таможенные органы решают задачи либо используют полномочия, предоставленные им в рамках иных (административных, налоговых, гражданских и т.п.) отношений, не являющихся предметом регулирования ТК, в его нормах содержатся отсылки к национальному законодательству государств — членов ТС”²⁰.

О самостоятельности таможенного права говорит проф. М.Н. Кобзарь-Фролова. Она сформулировала характеристику таможенного права, используя описание “отношений в области таможенного регулирования и таможенного дела, которые представляют собой

правовые отношения, именуемые таможенными правоотношениями. Таможенные правоотношения регулируются международными, наднациональными и национальными нормами права, имеют свои специфические объект и предмет правового регулирования, позволяющие выделить исследуемый круг общественных отношений и их специфику, сформировать характерные черты и признаки, обладают широким кругом участников, возникают на основании юридических фактов, имеющих значение для рассматриваемого круга отношений”²¹.

В качестве результирующего можно рассматривать мнение проф. А.Ю. Шумилова: «С принятием Таможенного кодекса Таможенного союза появилось основание различать “старое”, сугубо внутригосударственное таможенное право (советское и российское) и современное таможенное право как элемент международного (регионального) права (с изложением системы его основных правовых норм в международном правовом акте)»²².

Подводя итоги промежуточного анализа эволюции взглядов ученых на положение таможенного права в системе права, следует отметить, что приведенные точки зрения ученых периода 70–90-х годов формировались под влиянием системы источников правового регулирования таможенных правоотношений. Во времена действия нормативных актов СССР, Таможенного кодекса РФ 1993 г. (актов национального законодательства с небольшой частью международно-правовых договоров) таможенное право рассматривалось как комплексная отрасль права, институты которого в основном исследовались в формате специальной части административного права. Данный факт явился основанием для его отнесения к специальности 12.00.14 “Административное право. Финансовое право. Информационное право”, трактовка которой практически поглощала всю таможенную проблематику. Подчеркнем, что нормативные правовые документы, имеющие международный характер, выделялись отдельно, расширяя предметную область таможенного права,

¹⁸ Кожуханов Н.М. О методе таможенного права // Там же. 2016. № 4. С. 60.

¹⁹ Таможенное право: учеб.-метод. пособие / сост.: Т.А. Матвеева, О.С. Рогачёва. Воронеж, 2012. С. 6.

²⁰ Таможенное регулирование в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности “Таможенное дело” / под общ. ред. В.А. Шамахова, Ю.А. Кожанкова. 2-е изд. СПб., 2013. С. 11.

²¹ Кобзарь-Фролова М.Н. Отношения в области таможенного регулирования и таможенного дела: правовая характеристика // Вестник Российской таможенной академии. 2013. № 2. С. 19.

²² Шумилов А.Ю. Предлагаем изучать современное таможенное право как часть международного права // Оперативник (сыщик). 2013. № 4 (37). С. 68.

и уже тогда рассматривались диссертантами-международниками.

Теперь, когда большая часть вопросов таможенного регулирования уже вынесена на наднациональный уровень, и в дальнейшем (с большой долей вероятности) будет полностью наднациональной, принадлежность таможенного права ЕАЭС к международному станет неизбежной.

В настоящее время “интеграционный” международно-правовой аспект таможенного права активно разрабатывается специалистами²³. В частности, О.Н. Толочко право ЕврАзЭС (Таможенного союза, ЕЭП) считает условно-собирательным, призванным идентифицировать конкретную подсистему (микроуровень) международного права. Автор рассматривает понятие “интеграционное право” как механизм, позволяющий “привести в систему конгломеративное международное право и увязать его с национальной правовой системой данного государства. Право любого интеграционного объединения представляет собой практически всегда регулятивный механизм, направленный на решение конкретных экономических либо политических задач государств — участников данного объединения”. О.Н. Толочко отмечает не только теоретическую значимость выделения интеграционного права в отдельную отрасль, но и практическую сторону: “выделение интеграционного права в отдельную отрасль знаний и обособление способны дать ключ к решению целого ряда социально-экономических вопросов, лежащих в интеграционных плоскостях”²⁴.

²³ См., напр.: *Рыльская М.А., Боброва О.Г.* Правовое регулирование оказания взаимной административной помощи таможенными органами государств — членов Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. М., 2012; *Боброва О.Г., Кожанков А.Ю.* Таможенное регулирование и таможенное законодательство в Евразийском экономическом союзе // Вестник РТА. 2014. № 4. С. 50–57; *Кожанков А.Ю., Боброва О.Г.* Становление единого таможенного регулирования в Евразийском экономическом союзе: текущие проблемы и перспективы // Росс. ежегодник международного права. СПб., 2017. С. 141–154; *Их же.* Таможенное право Евразийского экономического союза: первый взгляд // Внешнеэкономическая деятельность в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Европейском экономическом сообществе: таможенное дело, экономика, право, международные отношения: сб. материалов межрегион. науч. конф. М., 2015. С. 81–86.

²⁴ *Толочко О.Н.* Международное экономическое право и имплементация его норм в национальное законодательство (На примере Республики Беларусь). СПб., 2012. С. 80, 83–85.

Итак, приведем аргументы в пользу гипотетического выделения таможенного права ЕАЭС в самостоятельную отрасль права, используя признаки отрасли права, разработанные В.Г. Райхером²⁵.

1. Совокупность правовых норм была адекватна определенному специфическому кругу общественных отношений (таможенных отношений), т.е. имеет в этом смысле единый и самостоятельный предмет регулирования, а следовательно, и предметное единство. В предмет таможенного права входят отношения, возникающие и (или) связанные с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, их перевозкой по единой таможенной территории ЕАЭС под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

2. Регулируемый такой совокупностью норм специфический круг отношений обладает достаточно крупной общественной значимостью, обусловленной критической зависимостью бюджетов государств — членов ЕАЭС (особенно России) от поступлений в него таможенных платежей, а также необходимостью обеспечения национальной и региональной безопасности (борьба с таможенными преступлениями), безопасности и благополучия потребителей и населения в целом.

3. Организующий такую совокупность нормативно-правовой материал должен быть весьма обширным. По состоянию на 2014 г., система таможенного законодательства Таможенного союза насчитывала более 2000 нормативных правовых актов (ТК ТС, более 90 международных договоров и более 500 решений Комиссии).

4. Заинтересованность общества в выделении и отпочковании новой отрасли права²⁶ заключается в том, чтобы упорядочить таможенные правоотношения, которые носят комплексный характер; систематизировать таможенное законодательство, которое постоянно усложняется, осо-

²⁵ См.: *Райхер В.Г.* Общественно-исторические типы страхования. Л., 1974. С. 118.

²⁶ См.: *Чхиквадзе В.М., Ямтольская Ц.А.* О системе советского права // Сов. государство и право. 1967. № 9. С. 88.

бенно в связи с увеличением сегмента наднационального регулирования при неумещающемся сегменте национального регулирования. Заинтересованность выражается также в том, что государства — члены ЕАЭС при вступлении в ВТО взяли на себя обязательства о приведении наднационального и национального регулирования в соответствие с нормами указанной международной организации. Кроме того, все активнее развивается новая парадигма международной торговли — цифровая экономика, в которой значительное место занимает трансграничная безбумажная торговля. Указанные факторы с учетом развития новых видов транспорта (беспилотный транспорт) и новых трансграничных безбумажных технологий обуславливают формирование общественного запроса на систематизацию правового регулирования правоотношений в таможенной сфере.

В качестве доказательства общественной значимости выделения таможенного права в самостоятельную отрасль права можно привести мнение М.Е. Романовой о том, что “развитие таможенного права в рамках интеграционных объединений имеет особую значимость, поскольку таможенный союз является ключевым этапом международной экономической интеграции и без создания единого таможенного регулирования не представляется возможным дальнейшее продвижение интеграционных процессов”²⁷. Сходную с мнением В.Г. Райхера позицию отстаивает Н.М. Кожуханов: “Таможенное право является одной из отраслей российского права. Его нормы регламентируют функционирование механизмов, связанных с наполнением бюджета страны, обеспечением ее безопасности. Это позволяет говорить о значимости данной отрасли права как одной из системообразующих отраслей, играющих важную роль в функционировании государства”²⁸.

Таким образом, дискуссия о том, является ли таможенное право ЕАЭС самостоятельной отраслью права, элементом международного таможенного права или элементом права ЕАЭС (права интеграционного объединения), остается открытой, а в ряде случаев — неоднозначной.

²⁷ Романова М.Е. Роль актов “мягкого права” в таможенном праве Европейского Союза // Таможенное дело. 2017. № 2. С. 37–40.

²⁸ Кожуханов Н.М. Стабильность таможенного законодательства как основа устойчивости таможенной деятельности // Вестник РТА. 2016. № 2. С. 59.

Отдельно следует подчеркнуть, что проблема отраслевой принадлежности таможенного права характерна не только для научного сообщества государств — членов ЕАЭС, но и для зарубежной юридической общественности, поскольку “таможенное право в ЕС” — одна из самых развитых отраслей.

Итак, обратимся к иностранной доктрине таможенного права. Профессор Университета экономики в Варшаве, бывший глава Таможенной администрации Польши В. Чижович отмечает, что “проблема интерпретации таможенного права в определениях в современной юридической науке в странах Западной Европы и Америки фактически осталась за пределами интересов теоретиков”²⁹. Ученый указывает на то, что исключением стали лишь Франция (научные труды посвящены соотношению национального и наднационального регулирования во Франции и ЕС³⁰) и Испания (природа таможенных процедур)³¹. Положения доктрины таможенного права в Германии сформулированы проф. Л. Геллертом при исследовании принципа правовой определенности в национальной и наднациональной системе правового регулирования таможенных правоотношений³².

Рассмотрим позицию ученых государств — членов ЕС, поскольку «таможенное право в ЕС является одной из самых развитых отраслей и отличается максимальной степенью наднациональности. Важное место в доктрине таможенного права ЕС занимают положения об источниках таможенного права ЕС, так как в процессе их длительной эволюции выработался эффективный формат распределения уровней закрепления различных положений, а также с учетом специфики данной отрасли права ЕС “ввиду ее максимальной наднациональности”»³³.

Так, по мнению проф. Я. Мерски, “предыдущие попытки выделить таможенное право в отдельное направление в правовой области вызвали громкие возражения среди юристов и теоретиков, имеющих весьма косвенное представление о деятельности таможенных адми-

²⁹ Чижович В. Таможенное право в системе права. Методологический подход: материалы Междунар. конф. “Таможенное право в системе права”, Варшава, 10–12 декабря 2002 г. Варшава, 2005. С. 19.

³⁰ См.: Berr C.J. et Tremeau H. Le droit douanier communautaire et national. Paris, 2006.

³¹ См.: Gonzalez G.F.J. Prosedimiento de Gestion Aduanera, Cartagena, wyd, Escuela, de la Hacienda Publica, 1988.

³² См.: Gellert L. Zollekodex and Abgabenordnung. Aachen. Mendel Verlag OHG, 2003.

³³ Романова М.Е. Указ. соч. С. 37–40.

нистраций. Однако таможенное право имеет колоссальное, почти фундаментальное значение для верно функционирующей экономики и для экономической безопасности любого современного государства”³⁴.

Профессор В. Чижович также утверждает, что “таможенное право представляет собой важнейшую группу стандартов, которые всесторонне регулируют международную торговлю. Понятие таможенной политики служит исходной точкой для дискуссии вокруг таможенного права: наиболее эффективным инструментом осуществления таможенной политики является таможенное право”. Вместе с тем в юридических научных трудах польской правовой школы, таможенных доктринах, иных источниках отсутствует определение таможенного права. В указанных источниках «более или менее аналогично используются такие понятия, как “таможенная система”, “таможенное законодательство”, “таможенное право”». В польской юридической науке также остро стоит вопрос о выделении таможенного права в самостоятельную отрасль права. Большинство “авторов указывают, что таможенное право представляет собой отрасль публичного права. Это вытекает из того, как отмечает профессор В. Войтович, что рамки вопроса, который подлежит стандартизации в этой отрасли права, методы регулирования, типы организаций вызывают к жизни применение таможенного права так же, как предписания, которые должны быть таможенным правом исполнены”³⁵.

Свою формулировку понятия таможенного права предлагает проф. А. Дрвилло. На его взгляд, это — “комплекс юридических правил, например законодательных и исполнительных положений, регулирующих принципы и методы импорта товаров в таможенную зону данной страны и экспорта с данной таможенной территории. Предметом предписаний также являются права и обязанности лиц, импортирующих и экспортирующих товары за границу, и права и обязанности таможенных администраций. Контекст положений таможенного права указывает, что эти положения являются законными правилами, касающимися торговли товарами с зарубежной страной”³⁶.

Профессор И. Мезнерич придерживается иной точки зрения, согласно которой “международный аспект таможенных законов является частью международного финансового права”³⁷.

Таможенный кодекс ЕАЭС (п. 3 ст. 1) закрепил, что таможенное регулирование в ЕАЭС основывается на принципах гармонизации международных договоров и актов ЕАЭС в сфере таможенного регулирования с нормами международного права.

Как видно, поднятая проблематика крайне актуальна для российской и зарубежной юридической науки. Возможно предположить, что она станет одним из ключевых вопросов дальнейшего развития таможенного регулирования в ЕАЭС.

С нашей точки зрения, использование сравнительно-правового метода в таможенном праве ЕАЭС будет играть ведущую роль в вопросе дальнейшего развития таможенного регулирования в ЕАЭС. Наиболее ярко это можно будет увидеть на примере актов “твёрдого” права Всемирной Торговой Организации и “мягкого” права Всемирной таможенной организации (ВТаМО).

Член Коллегии (министр) по таможенному сотрудничеству ЕЭК В. Гошин на V Ежегодной международной научно-практической конференции “Тункинские чтения”, состоявшейся 24 октября 2014 г., отметил следующее: “Могу сказать, что при подготовке проекта ТК ЕАЭС помимо согласования его терминологии и норм с положениями Договора о ЕАЭС, а также имплементации в него положений 16 международных договоров, регулирующих таможенные правоотношения, и шести проектов международных договоров были решены многие другие задачи. Например, по модернизации таможенного администрирования с учетом современного уровня развития информационных технологий, по сокращению национального сегмента таможенного регулирования, по учету положений междуна-

³⁴ Вводное слово профессора Януша Мерски: материалы Междунар. конф. “Таможенное право в системе права”, Варшава, 10-12 декабря 2002 г. С. 10.

³⁵ Чижович В. Указ. соч. С. 13, 18.

³⁶ Дрвилло А. Характер и рамки польского таможенного права и таможенного права Сообщества: материалы

Междунар. конф. “Таможенное право в системе права”, Варшава, 10-12 декабря 2002 г. С. 114.

³⁷ *Meznerics I. Pénzügyi jog a szocialista gazdaság új rendszerében* (Финансовое право в новой социалистической экономической системе). Budapest, 1969. P. 397 (на венг. яз.); *Meznerics I. Pénzügyi jog a szocialista gazdaságban és a nemzetközi kapcsolatokban* (Финансовое право в социалистической экономической системе и в международных отношениях). Budapest, 1972. P. 505 (на венг. яз.).

родных конвенций по таможенным вопросам и обязательств государств-членов, взятых в рамках ВТО, в том числе Соглашения по упрощению процедур торговли от 11 декабря 2013 года”³⁸.

Договор о ЕАЭС закрепил, что нормы, правила и принципы ВТО принимались во внимание при учреждении Евразийского экономического союза, что нашло своё развитие и закрепление в Протоколе о функционировании ЕАЭС в рамках многосторонней торговой системы (Приложение № 31 к Договору о ЕАЭС). Указанный Протокол подтвердил ранее достигнутые договорённости, что в формате ЕАЭС к соответствующим отношениям применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.

Договор от 19 мая 2011 г. определил соотношение норм и правил, установленных в ВТО и Таможенном союзе, а также порядок координации действий сторон в отношении принятия своих обязательств перед ВТО.

Согласно ст. 2 Договора от 19 мая 2011 г. Стороны примут меры для приведения правовой системы Таможенного союза и решений его органов в соответствие с Соглашением ВТО, как это зафиксировано в Протоколе о присоединении каждой из Сторон, включая обязательства каждой Стороны, принятые в качестве одного из условий ее присоединения к ВТО. До того как эти меры приняты, положения Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в качестве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами; при заключении международных договоров в рамках Таможенного союза, принятии и применении актов Таможенного союза его органами Стороны обеспечивают соответствие таких договоров и актов Соглашению ВТО.

Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли (*The WTO Agreement on Trade Facilitation*), принятое 11 декабря 2013 г. в окончательной редакции, вступило в силу 22 февраля 2017 г.³⁹ ТК ЕАЭС был подписан на заседании

Высшего Евразийского экономического совета 26 декабря 2016 г. в Санкт-Петербурге⁴⁰. Сравнительно-правовой анализ соотношения положений ТК ЕАЭС с положениями Соглашения ВТО об упрощении торговли отсутствует, и его стоит обязательно провести. При этом экспресс-анализ показывает, что в ТК ЕАЭС не используется в полном объёме терминологический ряд Соглашения ВТО об упрощении торговли, например: “единое окно”, “предотгрузочная инспекция”, “очистка”, “Комитет по содействию торговле” и др. Необходимо сформировать научно обоснованные подходы о возможности, целесообразности и объёме имплементации положений Соглашения ВТО об упрощении торговли в международные договоры и акты ЕАЭС в сфере таможенного регулирования.

Пересмотренная Киотская конвенция является стандартом, который учитывался при разработке ТК ТС и ТК ЕАЭС.

Решение Комиссии Таможенного союза от 4 февраля 2009 г. № 4 “О концептуальных условиях взаимодействия таможенных служб Сторон на единой таможенной территории”⁴¹ закрепило, что разработка проекта ТК ТС осуществлялась на основе положений Пересмотренной Киотской конвенции. Как следствие, ранее использовавшиеся в таможенном законодательстве Республики Беларусь и Российской Федерации термины “таможенное оформление” и “таможенный режим” не вошли в текст ТК ТС, так как указанные термины в Пересмотренной Киотской конвенции не используются.

При этом не все положения Пересмотренной Киотской конвенции нашли своё отражение в ТК ТС. В первую очередь это касается термина “очистка”.

Еще при обсуждении проекта ТК ТС руководитель Центра сравнительного правоведения Российской академии правосудия, д-р юрид. наук, проф. А.П. Фоков отмечал: «Следует указать еще на один недочёт в проекте ТК ТС — отсутствие термина “очистка” (clearance). По существу, разработчики ТК ТС не учли гл. 3 Генерального приложения Конвенции “Очистка и другие таможенные формальности”».

³⁸ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news-/Pages/24-10-2014-2.aspx>

³⁹ См.: URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm

⁴⁰ См.: URL: <http://eurasianmovement.ru/archives/23541>

⁴¹ См.: URL: <http://tsouz.ru/KTS/meeting1/Pages/default.aspx> (дата обращения: 22.01.2011).

Отказавшись от термина “таможенное оформление”, разработчики не уяснили для себя содержания понятия “очистка” и его применения в соответствии с названной главой Конвенции»⁴².

Остро стоит вопрос о разном объеме обязательств, которые взяли на себя государства — члены Таможенного союза при присоединении к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции), а также о проблеме унификации таможенной терминологии, применяемой в Конвенции, с терминологией таможенного законодательства Таможенного союза⁴³.

Указанная проблема не решена и в ТК ЕАЭС, о чём свидетельствуют результаты сравнительно-правового анализа норм ТК ТС, Киотской конвенции и ТК ЕАЭС. Следовательно, использование сравнительно-правового метода для выявления несоответствия правового регулирования таможенных правоотношений в ЕАЭС и международным конвенциям и соглашениям необходимо. Используя сравнительно-правовой метод, можно с уверенностью утверждать, что формулировка указанных институтов в ТК ТС была ближе духу и букве Пересмотренной Киотской конвенции, чем в ТК ЕАЭС.

Итак, с учетом рассмотренных выше дискуссионных моментов выделим ряд актуальных вопросов теории таможенного права ЕАЭС. К ним следует отнести следующие положения, а именно:

1) разграничение понятий “таможенное право” — “таможенное законодательство” — “правовые акты, регулирующие таможенные правоотношения”;

2) определение понятия единого таможенного регулирования как ключевого элемента таможенного права в ЕАЭС и его включение в Договор о Евразийском экономическом союзе;

3) проблема имплементации понятийного аппарата и стандартов Пересмотренной Киотской конвенции в международные договоры и акты ЕАЭС в сфере таможенного регулирования;

4) вопрос о влиянии Соглашения ВТО об упрощении торговли на развитие международных договоров и актов ЕАЭС в сфере таможенного регулирования;

5) необходимость создания концепции развития и юридической техники правового регулирования таможенных правоотношений в ЕАЭС.

Одним из ключевых положений теории права является мысль о том, что система законодательства государства находится в постоянном развитии. При этом оно должно оставаться внутренне согласованным и логически завершенным. Указанный эффект достигается посредством систематизации. Системность законодательства рассматривается не только как один из основных факторов повышения его качества и результативности воздействия на регулируемые общественные отношения, но и как показатель качества законопроектной работы.

Сравнение методов и приемов юридической техники в ходе работы над проектом ТК ТС (2008 — 2009 гг.) и ТК ЕАЭС (2011 — 2016 гг.) позволяет выявить отсутствие концепции разработки ТК ЕАЭС. В процессе работы над проектом ТК ЕАЭС постоянно происходили уточнение и дополнение целевых установок разработки (в отличие от ТК ТС, созданию проекта которого предшествовало проведение двух научно-исследовательских работ) и формулировки экономико-юридического обоснования. Можно наблюдать трансформацию цели создания проекта ТК ЕАЭС: от задачи по приведению таможенного законодательства ЕАЭС в соответствие с Договором о ЕАЭС — к приведению в соответствие с Соглашением об упрощении торговли ВТО.

Как писал проф. С.С. Алексеев, “нормы законодательства с учетом системной взаимозависимости отражают разные уровни внутрисистемных связей. Их юридическая сила характеризует внутреннюю соотносимость нормативно-правовых актов”⁴⁴. Однако указанная закономерность не учитывается при формировании российского сегмента таможенного регулирования в ЕАЭС.

Существуют не только теоретические отправные точки выделения таможенного права ЕАЭС (по аналогии с таможенным правом ЕС) в качестве отдельной отрасли права, но и практические предпосылки. Во-первых, возможный примат норм ВТО над нормами наднациональ-

⁴² Фоков А.П. Основа таможенного законодательства таможенного союза — преемственность международных норм в области таможенного регулирования: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Секретариата Комиссии Таможенного союза и Российской таможенной академии. Люберцы, 2009. С. 32.

⁴³ См.: URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/24-10-2014-2.aspx>

⁴⁴ Алексеев С.С. Теория права. М., 1993. С. 165.

ного регионального законодательства ТС имеет не только теоретическую, но и практическую плоскость, которая заключается в следующем. Разрабатываемые ВТО нормы “твердого” права и обязательные международные стандарты соответствуют подходам англосаксонской правовой семьи, в традициях которой – определение таможенного права как подотрасли коммерческого (торгового) права. Такое место в системе права обуславливает и метод правового регулирования таможенных правоотношений, далекий от императивного, характерного для романо-германской правовой семьи, к которой относятся государства – члены ЕАЭС. В Беларуси, Казахстане, России, Армении, Киргизии таможенное право до образования ЕАЭС было комплексной отраслью, испытывавшей сильнейшее влияние административного права и воспринявшей его метод власти-подчинения.

Во-вторых, ни у кого не вызывает сомнений необходимость выработки доктрины таможенного права для успешной, сбалансированной, продуманной с учетом динамично развивающихся таможенных правоотношений законотворческой деятельности представителей государств – членов Евразийского экономического союза. Работа над Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. и ТК ЕАЭС выявила острый дефицит доктринальных положений, на которые можно было бы опираться законодателю.

Для целей развития науки таможенного права авторы считают необходимым решение следующих вопросов.

1. Имплементация в ТК ЕАЭС стандартов Соглашения ВТО об упрощении торговли Пересмотренной Киотской конвенции и иных международных документов, а также дальнейшее развитие правовых институтов ТК ЕАЭС (таможенный контроль, таможенные операции, таможенное декларирование, уполномоченный экономический оператор и др.) не с учётом, а

на основе указанного Соглашения и Конвенции.

2. Формулировка предложений по развитию единого таможенного регулирования в ЕАЭС с учётом основных направлений реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г., электронной коммерции, безбумажной трансграничной торговли и формирования правовых основ для начала функционирования цифровой таможни.

В рамках прогностической функции научных исследований теории таможенного права ЕАЭС полагаем, что к основным факторам, которые окажут влияние на развитие актов, составляющих право ЕАЭС, регулирующих таможенные правоотношения в среднесрочной перспективе, которые необходимо будет учитывать, на наш взгляд, можно отнести:

1) переход к четвертой промышленной революции и развитие информационных и коммуникационных технологий;

2) необходимость упрощений в международной торговле (приведение таможенного законодательства ЕАЭС в соответствие с нормами Соглашения ВТО об упрощении торговли) как важное условие обеспечения и содействия росту экономики в мире;

3) дальнейшее развитие интеграционных процессов в ЕАЭС, и в первую очередь подписание соглашений о свободной торговле между государствами – членами ЕАЭС и третьими странами;

4) действие норм международного права (нормы “твердого” права ВТО и нормы “мягкого” права ВТаМО);

5) интеграционные процессы, происходящие по линии сопряжения ЕАЭС и проекта “Экономический пояс Шелкового пути”, развитие транзитных маршрутов и цифровых транспортных коридоров.

ON THE THEORY OF CUSTOMS LAW OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION: FIRST GLANCE THE KEY ISSUES

© 2018 M. A. Rulskay^{1, *}, A. Y. Kozhankov^{2, **}, O. G. Bobrova^{3, ***}

¹*Efficient civil society Institute of the Financial University under governance
of the Russian Federation Government, Moscow*

²*Customs-Brokers Center, Moscow;
Moscow University of International Affairs*

³*Russian University of Transport, Moscow*

* *E-mail: rylskiy@t-t.su*

** *E-mail: grotmel45@yandex.ru*

*** *E-mail: sushkoolga@mail.ru*

Received 03.04.2018

The purpose of presented article is definition theoretical and practical base for recognizing customs law of the Eurasian Economic Union as a part of legal system. Since the 1970-th up today scientist have been argue about customs law place part in legal system. The authors presented their view on theoretical and practical issues of customs law of the Eurasian Economic Union.

Key words: the Eurasian Economic Union, customs law, customs regulation, branch of law, legal system, legal source, implementation, international standard, codification, branch of law.