

Кожанков А. Ю., Боброва О. Г. / Kozhankov A. Yu., Bobrova O. G.

**ПРАВОВЫЕ РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С ЧЛЕНСТВОМ РОССИИ В  
ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ И ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГНИЗАЦИИ**

**LEGAL RISKS ASSOCIATED WITH THE MEMBERSHIP OF RUSSIA IN  
CUSTOMS UNION AND WORLD TRADE ORGANIZATION**

*Кожанков Антон  
Юрьевич,*

*к.ю.н., эксперт Российско-  
го союза промышленников  
и предпринимателей, до-  
цент кафедры таможен-  
ных операций и таможен-  
ного контроля Российской  
таможенной академии;*

*Боброва Ольга  
Геннадьевна,*

*к.ю.н., доцент кафедры та-  
моженных операций и та-  
моженного контроля Рос-  
сийской таможенной ака-  
демии.*

Дается характеристика тех правовых рисков, которые существуют и могут быть актуальными в ближайшие годы в связи с все большим влиянием международных интеграционных процессов на законодательство России.

**Ключевые слова:** таможенный союз, ВТО, членство в ВТО, нормотворческие правовые риски, правоприменительные правовые риски, Таможенный кодекс Таможенного союза.

*Kozhankov Anton*

*Yur'evich,*

*c.j.s. (PhD in law), expert of the Russian Union of Manufacturers and Entrepreneurs, Associate professor of the Chair of customs procedures and customs control at Russian Customs Academy;*

*Bobrova Ol'ga*

*Gennad'evna,*

*c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of customs procedures and customs control at Russian Customs Academy.*

The author gives characteristic of those legal risks that exist and may be relevant in the coming years due to the increasing influence of international integration processes on the Russian legislation.

**Keywords:** Customs Union, WTO, WTO membership, rule-making legal risks, law-enforcement legal risks, Customs Code of the Customs Union.

**Нормотворческие и правоприменительные правовые риски, связанные с членством России в Таможенном союзе и Всемирной торговой организации, оказывают в настоящее время ключевое влияние на разработку нового Таможенного кодекса Евразийского экономического союза и выполнение российских обязательств перед ВТО.**

Проведенное исследование практики членства России в двух оказывающих влияние на отечественную правовую систему интеграционных объединениях – Таможенном союзе и Всемирной торговой организации – позволило выявить правовые риски в данной области.

В настоящее время идет работа над новым Таможенным кодексом Таможенного союза (далее – ТК ТС) [2]. Анализ актуальных международных стандартов и зарубежного опыта в области таможенного регулирования и таможенного администрирования позволяет говорить, что модернизация ТК ТС носит «догоняющий характер». Однако уже сейчас необходимо формулировать нормы Таможенного кодекса, исходя из ближайшей перспективы начала функционирования Евразийского экономического союза, который планируется запустить с 1 января 2015 г. Таким образом, нормы наднационального и национального таможенного законодательства России, Беларуси и Казахстана должны отвечать требованиям наивысшего уровня экономической интеграции.

Кроме того, 19 мая 2011 г. Россия, Белоруссия и Казахстан заключили Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы [3]. Данный Договор определяет соотношение норм и правил, установленных в ВТО и Таможенном союзе, а также порядок координации действий сторон в отношении принятия своих обязательств перед ВТО. В соответствии с данным Договором нормы ВТО, касающиеся сферы регулирования Таможенного союза, становятся частью правовой системы ТС.

В случае если Соглашением ВТО установлены иные правила, чем предусмотренные соглашениями ТС и (или) решениями его органов, то применяются правила Соглашения ВТО. Таким образом, будет обеспечен приоритет обязательств страны в отношении ВТО, и конфликта норм ТС и ВТО не произойдет. Следовательно, обязательства России по ВТО де-факто будут выполняться и на уровне ТС.

В этой связи предлагаем характеристику тех правовых рисков, которые в настоящий момент существуют и которые продолжают быть актуальными ближайшие пять-семь лет в связи с все большим влиянием международных интеграционных процессов на законодательство России.

Особенностью работы над модернизированным Кодексом является привлечение законодателями трех государств представителей бизнеса России, Белоруссии и Казахстана. Частично подобный подход применен в административном законодательстве России в части контроля выполнения «Дорожной карты», постановлений и распоряжений Правительства РФ (п. 40 «Дорожной карты» об обязательном публичном обсуждении ее реализации с участием представителей общественных объединений предпринимателей, экспертов и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»). Учет мнений перечисленных категорий лиц необходим также при решении вопросов о создании, реорганизации и ликвидации региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов (п. 3) [6]; мониторинге выполнения показателей работы таможенных органов (п. 9) [5]).

Однако даже такая мера, которая полностью соответствует требованиям ВТО и Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – Киотская конвенция) [1; 4] не гарантирует нивелирование правовых рисков, которые уже сейчас оказывают значительное влияние на административно-правовое регулирование правоотношений в таможенной сфере.

Используя классификацию, разработанную М. А. Лапиной и Д. В. Карпухиным, можно отнести правовые риски, связанные с членством России в названных международных интеграционных объединениях, к нормотворческим и правоприминительным, а также выявить неблагоприятные последствия, связанные с указанными рисками.

1. Непонимание идеологии Киотской конвенции, Рамочных стандартов безопасности и содействия торговле Всемирной таможенной организации [12], норм ВТО. Неблагоприятными последствиями является несоответствие законодательства России международным требованиям, обусловленным членством в Таможенном союзе и ВТО. Например, институт предварительного информирования в ТК ТС ошибочно связывают только с прибытием товаров. Хотя в Киотской конвенции, международных актах и практике предварительного информирования – это инструмент таможенного контроля. Кроме того, существует правовой риск обращения государств-торговых партнеров России в Орган по рассмотрению споров ВТО и с большой вероятностью проигрыш нашей страны в связи с несоответствием ее национального законодательства нормам ВТО (жалоба ЕС на действия России по применению утилизационного сбора на автомобили).

2. До настоящего времени не проведен научно-практический анализ положений Соглашения ВТО о содействии торговле, принятом в 3-6 декабря 2013 г. [9], в части влияния его норм на российскую систему административно-правового регулирования, хотя порядка 80% норм Соглашения посвящены именно деятельности таможенных органов [10]. Указанный Договор ВТО будет иметь ключевое влияние на функционирование таможенных администраций стран мира и, возможно, приведет к пересмотру содержания Киотской конвенции, о чем свидетельствуют первые итоги деятельности совместной рабочей группы ВТО и Всемирной таможенной организации [11] по реализации Соглашения ВТО о содействии торговле.

3. В России отсутствует система комплексного изучения международных стандартов, к которым присоединилась наша страна. К неблагоприятным последствиям в данном случае можно отнести непонимание в полном объеме серьезности и масштабности влияния российских обязательств в соответствии с международными договорами, незнание своей выгоды и преимуществ (например, в части использования процедуры рассмотрения споров для защиты интересов своих производителей и закрепления прецедентов, выгодных для России). Прошло более полутора лет, прежде чем в начале 2014 г. был открыт Центр анализа проблем ВТО, а также альтернативный ему центр при

Минпромторге РФ, основано постоянное Представительство РФ при ВТО [7]. Ощущается острый недостаток специалистов по праву ВТО в органах государственной власти, в бизнес-сообществе.

4. Декларирование учета международных стандартов подменяет их действительную имплементацию. Отрицательным последствием существования такого правового риска является то, что по-прежнему остается необходимость приведения российского законодательства в соответствие с международными обязательствами ВТО и Киотской конвенции, но процесс этот будет проходить в спешке и в неблагоприятных условиях постоянно существующей угрозы применения санкций. Кроме того, игнорирование международных стандартов таможенного администрирования и таможенного регулирования ведет к тому, что Россия обрекает юридических и физических лиц на материальные и временные потери при пересечении таможенной границы, не задействует мощный рычаг развития экономики. В ходе переговорного процесса о вступлении Российской Федерации в ВТО одним из условий, которые выдвигались, было соответствие национального таможенного законодательства международным стандартам. Согласно позиции ВТО, затраты на импортные тарифы часто оказываются меньше потерь, которые несет международное торговое сообщество в результате затратных по времени и средствам процедур таможенной очистки, неясных и чрезмерных требований к документации и игнорирования информационных технологий [13]. Так, влияние отсутствия качественного таможенного администрирования на конечную стоимость ввозимых товаров отражается в доле прямых расходов участников ВЭД, связанных с прохождением таможенных операций и процедур и составляет в стоимости логистических операций в среднем от 10-15 до 40-50%, в конечной стоимости товара – от 1 до 4-5% [8, 23].

5. Большинство международных актов, которые используются в законопроектной работе, представлены в некорректном переводе, что порождает искажение первоначального смысла и неверное его закрепление в наднациональном и национальном таможенном законодательстве.

6. Отсутствует четкое понимание правовых институтов в таможенном праве, в ТК ТС. Например, таможенное декларирование и выпуск товаров представляют собой единый правовой институт, который связан с помещением товаров под таможенную процедуру.

Еще одним примером служит институт ввоза товаров и пересечения таможенной границы, который включает прибытие товаров на таможенную территорию. Ввоз, прибытие, выпуск – это стадии одного процесса, они не

должны быть разорваны и оторваны друг от друга, не должно происходить изъятие какого-либо элемента из указанной последовательности.

Недостаточный учет особенностей отдельных институтов таможенного права негативно влияет на правовое регулирование входящих в него общественных отношений. Например, широко вводится в действие институт предварительного информирования таможенных органов. При этом ТК ТС закрепил термин «предварительное информирование», а решения Комиссии Таможенного союза и Евразийской экономической комиссии содержат термин «предварительная информация». Кроме того, целый институт пытаются втиснуть в прокрустово ложе одной статьи (ст. 42 проекта ТК Евразийского экономического союза), кодифицировав нормы международных соглашений о предварительном информировании.

Так же происходит смешение различных институтов таможенного права. Например, в ходе работы над новым ТК Союза предварительное информирование пытаются использовать для процедуры таможенного транзита. Однако для товаров, находящихся под процедурой таможенного транзита предусмотрено предварительное таможенное декларирование. Приведенный пример иллюстрирует незнание международных стандартов, международной практики, смешения понятий, не понимания идеологии.

7. Правовые риски, связанные с процессом кодификации ТК ЕЭС выражаются в том, что данный процесс проводится, якобы, на основе Киотской конвенции. Однако в нарушение духа и буквы конвенции происходит имплементация не целых (полных) институтов, а отдельных стандартов и фрагментов институтов.

В настоящее время обязательным является предварительное информирование таможенных органов о прибытии товаров на автомобильном транспорте. В 2014 г. ожидается закрепление аналогичной обязанности при перевозке на железнодорожном транспорте. Однако в ТС предварительная информация в соответствии с международными стандартами не поступает автоматически в Систему управления рисками таможенных органов. Таким образом, в ТС имплементирована только часть института предварительного информирования, что полностью искажает первоначальную концепцию: предварительное информирование – система управления рисками – автоматический выпуск товаров.

Указанный правовой риск можно проиллюстрировать еще одним важным примером частичной имплементации отдельных стандартов, а не институтов полностью. Так, институт таможенной очистки не был перенесен из

Киотской конвенции полностью, а имплементирован только в части проверки зарегистрированных таможенных деклараций. Таким образом, в ТК ТС есть две самостоятельных структурных единицы: глава 27 «Таможенное декларирование товаров» и глава 30 «Таможенные операции, связанные с выпуском товаров для внутреннего потребления». А в Киотской конвенции это один институт «Таможенная очистка и другие таможенные формальности».

8. Появление центробежных сил в интеграционном объединении в рамках ЕврАзЭС: и Россия, и Беларусь и Казахстан постоянно пытаются выгодные для себя нормы отнести на уровень национального, а не наднационального законодательства, чтобы закрепить в национальных актах более льготные условия, чем в наднациональных актах. Неблагоприятным последствием является желание нивелировать значение наднационального законодательства для создания конкурентных преимуществ в борьбе с партнерами по интеграционному процессу.

9. На национальном уровне (в отличие от наднационального) по-прежнему недостаточно внимания уделяется вопросам содействия торговле и стимулирования участников ВЭД к добросовестному поведению. Идеология Киотской конвенции, норм ВТО построена на взаимодействии участников ВЭД и таможенных и иных контролирующих органов, причем контролирующие органы добросовестным торговым операторам обязаны предоставлять максимально возможные упрощения и ускорения прохождения таможенных процедур. Таможенные органы в правоприменительной и правотворческой деятельности рассматривают участников ВЭД как потенциальных нарушителей, а предложенные представителями бизнеса поправки в ТК ТС как возможность создать выгодные для себя «лазейки» в таможенном законодательстве. Таким образом, действует презумпция виновности бизнеса.

10. Большое количество пробелов в законодательстве, обусловленных сложностью и динамичным развитием правоотношений в сфере международной торговли и перемещения товаров через таможенную границу.

Взяв за основу разработанную М. А. Лапиной и Д. В. Карпухиным трактовку публично-правовых рисков как потенциальной опасности, вероятности наступления событий, имеющих негативные последствия для общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования определённых публично-правовых отраслей, можно охарактеризовать негативное влияние правовых рисков, связанных с членством России в ВТО и ТС:

1) значительное снижение уровня юридической техники национальной и наднациональной законодательной деятельности;

2) создание оснований для дальнейших противоречий, коллизий с международными обязательствами России;

3) создание оснований для применения к РФ штрафных санкций и иных мер ответственности, к которой может привлечь Орган по рассмотрению споров за неисполнение требований ВТО;

4) в части функционирования Единого экономического пространства неблагоприятное влияние правовых рисков является выражением нарастающей конкуренции между Россией, Беларуссией и Казахстаном, что может оказывать существенное негативное влияние на интеграционные процессы в ЕврАзЭС и препятствовать началу функционирования Евразийского экономического союза с 1 января 2015 г.

Подводя итог анализу существующих правовых рисков необходимо отметить, что система административно-правового регулирования отношений в сфере перемещения товаров через таможенную границу в настоящее время испытывает сильнейшее влияние норм международного права, во многом им (международным правом) определяется. Перечисленные правовые риски приводят к тому, что наднациональное и национальное законодательство государств-членов Евразийского экономического союза не будет адекватно в части выполнения международно-правовых обязательств государств-членов друг перед другом и перед странами-участницами ВТО.

### Список литературы:

1. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) (Киото, 18 мая 1973 г., в редакции 1999 г.) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].

2. Таможенный кодекс Таможенного союза (в редакции Протокола № 16 от 16.04.2010). Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС, принятого на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 // СЗ РФ. 2010. № 50, ст. 6615.

3. Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г. // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL : <http://www.tsouz.ru/MGS/MGS-15/Pages/P-87.aspx> (дата обращения : 21.03.2014).

4. Федеральный закон от 29 ноября 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур» // СЗ РФ. 2011. № 26, ст. 2381.

5. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2012 № 994 «Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга» // Официальный сайт Правительства РФ. URL : <http://government.ru> (дата обращения : 19.03.2014).

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2012 г. № 1071 «Об утверждении Правил создания, реорганизации и ликвидации региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов» // Официальный сайт Правительства РФ. URL : <http://government.ru> (дата обращения : 19.03.2014).

7. Постановление Правительства РФ от 31 января 2014 № 68 «Об обеспечении деятельности Постоянного представительства Российской Федерации при Всемирной торговой организации» // Официальный сайт Правительства РФ. URL : <http://government.ru> (дата обращения : 19.03.2014).

8. Колесников П. Ю. Совершенствование таможенных процедур в России на принципах гармонизации и упрощении. дисс...канд. юрид. наук. М., 2007. С. 23.

9. Agreement on Trade Facilitation. WT/MIN(13)/W/8 Ministerial Conference Ninth Session Bali, 3-6 December 2013 // URL : [http://wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/balipackage\\_e.htm](http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm) (дата обращения : 20.03.2014).

10. WCO and Customs' roles for the ATF // URL : <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/wco-and-customs-roles-for-the-atf.aspx> (дата обращения : 20.03.2014).

11. WCO implementing the WTO ATF // URL : <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf.aspx> (дата обращения : 20.03.2014).

12. WCO Safe Framework of Standards and the implementation of UN Security Council Resolution 1540 United Nations, New York, 23 February 2007 // URL : <http://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2007/february/wco-safe-framework-of-standards-and-the-implementation-of-un-security-council-resolution-1540.aspx> (дата обращения : 20.03.2014).

13. World Trade Organization (2002) Trade Facilitation: Overview of Trade Facilitation Work // World Trade Organization, URL : [www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac2_e.htm) (дата обращения : 20.03.2014).

## References:

1. The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention) (Kyoto, May 18, 1973, as amended on 1999) [Mezhdunarodnaya konventsiya ob uproshchenii i garmonizatsii tamozhennykh protsedur (Kiotskaya konventsiya)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.

2. Customs Code of the Customs Union (as amended by the Protocol No. 16 from 16.04.2010). Annex to the Agreement on the Customs Code of the Customs Union adopted by the Decision of the Interstate Council of the Eurasian Economic Community No. 17 taken at the level of Heads of States November 27, 2009 [Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza (v redaktsii Protokola № 16 ot 16.04.2010). Prilozhenie k Dogovoru o Tamozhennom kodekse Tamozhennogo soyuza, prinyatomu Resheniem Mezhhgosudarstvennogo soveta EvrAzES, prinyatogo na urovne glav gosudarstv ot 27 noyabrya 2009 g. № 17]. *SZ RF – Collection of laws of the Russian Federation*, 2010, no. 50, article 6615.

3. *Treaty on the Functioning of the Customs Union within the Framework of the Multilateral Trading System from May 19, 2011* [Dogovor o funktsionirovanii Tamozhennogo soyuza v ramkakh mnogostoronnei torgovoi sistemy ot 19 maya 2011 g.]. Official website of Eurasian Economic Commission, available at : <http://www.tsouz.ru/MGS/MGS-15/Pages/P-87.aspx> (accessed : 21.03.2014).

4. Federal Law from November 29, 2011 “On the Accession of the Russian Federation to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures” [Federal’nyi zakon ot 29 noyabrya 2011 g. «O prisoedinenii Rossiiskoi Federatsii k Mezhdunarodnoi konventsii ob uproshchenii i garmonizatsii tamozhennykh protsedur»]. *SZ RF – Collection of laws of the Russian Federation*, 2011, no. 26, article 2381.

5. *RF Government Decree No. 994 from September 29, 2012 “On Approval of the Provision on the System of Performance Indicators of the Russian Federation Customs Bodies, the Manner and Method of their Monitoring”* [Postanovlenie Pravitel’sstva RF ot 29 sentyabrya 2012 № 994 «Ob utverzhdenii Polozheniya o sisteme pokazatelei raboty tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii, poryadke i metodike ikh monitoringa»]. Official website of the Government of the Russian Federation, available at : <http://government.ru> (accessed : 19.03.2014).

6. *RF Government Decree No. 1071 from October 20, 2012 “On Approval the Rules of Establishment, Reorganization and Liquidation of Regional Customs Departments, Customs Offices and Posts”* [Postanovlenie Pravitel’sstva Rossiiskoi Federatsii ot 20 oktyabrya 2012 g. № 1071 «Ob utverzhdenii Pravil sozdaniya, reorganizatsii

i likvidatsii regional'nykh tamozhennykh upravlenii, tamozhen i tamozhennykh postov»]. Official website of the Government of the Russian Federation, available at : <http://government.ru> (accessed : 19.03.2014).

7. RF Government Decree No. 68 from January 31, 2014 "On Ensuring the Activity of the Permanent Mission of the Russian Federation in the World Trade Organization" [Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31 yanvarya 2014 № 68 «Ob obezpechenii deyatel'nosti Postoyannogo predstavitel'stva Rossiiskoi Federatsii pri Vsemirnoi torgovoi organizatsii»]. Official website of the Government of the Russian Federation, available at : <http://government.ru> (accessed : 19.03.2014).

8. Kolesnikov P. Yu. *Improvement of Customs Procedures in Russia under the Principles of Harmonization and Simplification*. Thesis of a candidate of legal sciences [Sovershenstvovanie tamozhennykh protsedur v Rossii na printsipakh garmonizatsii i uproshchenii. diss...kand. jurid. nauk]. Moscow: 2007, page 23.

9. *Agreement on Trade Facilitation*. WT/MIN(13)/W/8 Ministerial Conference Ninth Session Bali, 3-6 December 2013. Available at : [http://wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/balipackage\\_e.htm](http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm) (accessed : 20.03.2014).

10. *WCO and Customs' roles for the ATF*. Available at : <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/wco-and-customs-roles-for-the-atf.aspx> (accessed : 20.03.2014).

11. *WCO implementing the WTO ATF*. Available at : <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf.aspx> (accessed : 20.03.2014).

12. *WCO Safe Framework of Standards and the implementation of UN Security Council Resolution 1540 United Nations, New York, 23 February 2007*. Available at : <http://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2007/february/wco-safe-framework-of-standards-and-the-implementation-of-un-security-council-resolution-1540.aspx> (accessed : 20.03.2014).

13. *World Trade Organization (2002) Trade Facilitation: Overview of Trade Facilitation Work*. World Trade Organization, Available at : [www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac2_e.htm) (accessed : 20.03.2014).