

На правах рукописи

Воробьев Максим Васильевич

**ТАМОЖЕННЫЙ ТРАНЗИТ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА:
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ
АСПЕКТЫ**

Специальность: 12.00.10 – Международное право. Европейское право.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань 2008

Работа выполнена на кафедре международного и европейского права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Бирюков Павел Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Бирюков Михаил Михайлович

доктор юридических наук, профессор
Клемин Андрей Владимирович

Ведущая организация: **Санкт-Петербургский
государственный университет**

Защита состоится «13» ноября 2008 года в 10 часов на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 212.081.12 при Казанском государственном университете им. В. И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н. И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «___» _____ 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А. Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. В тех случаях, когда товары следуют транзитом по территории нескольких государств, таможенное оформление проводится в каждом государстве. Это отрицательно сказывается на эффективности внешнеторговой деятельности: страдают как перевозчики, так и получатели грузов. В свою очередь, страны транзита для обслуживания такого транспорта должны увеличивать пропускную способность контрольно-пропускных пунктов на границах, что требует серьезных расходов. Государства стремятся к сокращению количества осматриваемого транзитного транспорта и упрощению таможенного оформления соответствующих грузов. Для решения указанных проблем создаются специальные процедуры, упрощающие формальности при транзитных перевозках: таможенное оформление грузов производится лишь в государствах их отправления и прибытия; в странах транзита ставятся лишь отметки в сопроводительных документах.

Одной из таких процедур является процедура «таможенного транзита Европейского Сообщества» (далее – «транзит ЕС»¹). В 2007 году грузооборот между странами Евросоюза и третьими странами достиг 22 917 млн тонн. Значительная часть этого грузопотока (около 21 %) осуществляется в режиме «транзита ЕС». Кроме того, правила «транзита ЕС» используются и в государствах, не входящих в Евросоюз (Швейцария, Норвегия, Исландия, Андорра, Сан-Марино, Лихтенштейн). Так, при торговле со Швейцарией в режиме транзита ЕС перевозится около 20 млн тонн грузов ежегодно. Кроме того, примерно 42 % всего объема международных перевозок грузов по Швейцарии составляют транзитные перевозки между двумя пунктами, находящимися на территории ЕС (при этом используется процедура «общего транзита»).

¹ Процедура «транзита ЕС» в некоторых государствах ЕС именуется «таможенным режимом». Это не является ошибкой. В документах ЕС на английском языке «транзит ЕС» именуется «процедурой» (procedure), а на французском – «режимом» (regime). В Российской Федерации понятие «таможенный транзит» может означать как таможенный режим (режим международного таможенного транзита), так и таможенную процедуру (процедуру внутреннего таможенного транзита, предшествующую таможенному декларированию).

Правила, сходные с процедурой «транзита ЕС», применяются и в государствах, не входящих в Евросоюз, и не заключавших с Сообществом соответствующего договора. Речь идет, прежде всего, о России.

Начнем с того, что в 2004 году после расширения ЕС Калининградская область оказалась «отрезанной» от остальной России территорией ЕС (Литовская Республика). Автомобильные и железнодорожные перевозки грузов между «континентальной Россией» и Калининградской областью стали «перевозками по территории ЕС». Переговоры между Сообществом и Россией относительно упрощенного порядка перевозки грузов закончились неудачей. Было предложено применять для автомобильных перевозок процедуру МДП, а для перевозок железнодорожным транспортом – Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС), участниками которого являются Литва и РФ. Однако, если перевозки железнодорожным транспортом Россия–Литва и раньше базировались на СМГС, то для автомобильного транспорта процедура МДП крайне неудобна и затратна. Между тем автомобильным транспортом осуществляется около 10 % всех сухопутных транзитных перевозок между Калининградской областью и «континентальной Россией».

20 ноября 2003 года для упрощения автомобильных перевозок Россия–Латвия Правительство РФ издало Постановление, которое определило специальный таможенный режим для «российских» товаров, перемещаемых через территорию Латвии. 26 марта 2004 года ГТК РФ утвердил Инструкцию о таможенном оформлении российских товаров, перемещаемых по суше между Калининградской областью и остальной частью территории Российской Федерации. Была также введена в действие автоматизированная система «Калининградский транзит». На основании указанных документов российские автотранспортные средства получили возможность использовать процедуру, сходную с «транзитом ЕС».

Однако имеются в перевозках с ЕС и проблемы более общего характера. Ежегодно свыше 29 % грузов между Россией и ЕС перевозится транзитом

по территории государств-членов ЕС. Так, в 2007 году только через российско-финскую границу в Россию автомобильным транспортом было ввезено около 4 млн тонн грузов, которые следовали в режиме «специального таможенного транзита». В связи с существенно возросшей нагрузкой на пункты пропуска через границу назрела потребность в упрощении таможенных формальностей. В отношении «российских» товаров также необходимо снизить стоимость перевозки в страны Евросоюза, что повысит их конкурентоспособность. В этих целях в 2006 году ФТС России издала Приказ «Об утверждении новых форм комплектов бланков таможенной декларации и транзитной декларации». С 1 января 2007 года на территории России введены новые формы грузовой таможенной и транзитной деклараций. Эти формы были гармонизированы с «Единым административным документом», используемым для таможенного декларирования в ЕС. Однако это позволило лишь упростить таможенное оформление перевозок «Россия–ЕС»; необходимые таможенные документы пока взаимно не признаются. В 2007 году был разработан проект федерального закона «О транзите грузов через территорию Российской Федерации». Проект содержал прогрессивные положения относительно транзитных перевозок по территории РФ, однако он не должен применяться к экспорту и импорту товаров. В настоящее время этот документ обсуждается общественностью и даже не внесен в Государственную Думу ФС РФ.

В 2007 году ФТС РФ начала разработку концепции законопроекта о введении единой процедуры таможенного транзита в соответствии с международными стандартами и внесении изменений в ТК РФ и КоАП РФ. Однако проект пока не вынесен на широкое обсуждение.

Таким образом, несмотря на очевидные подвижки в совершенствовании таможенного дела в РФ, техническое переоснащение ФТС и внедрение новых информационных технологий, проблема транзита со странами ЕС по-прежнему остается нерешенной.

Невозможно правильно и эффективно использовать «транзит ЕС» без четкого понимания юридической базы соответствующей таможенной процедуры транзита, без анализа практики ее применения, учета ее достоинств и недостатков. Следует также учитывать, что в самом Сообществе процедура утверждалась длительный срок. Ее становление сопровождалось злоупотреблениями и коллизиями, что приводило к существенным потерям бюджета и нарушениям правил конкуренции. В условиях российской действительности этих «болезней» избежать также вряд ли удастся. Вместе с тем, опираясь на зарубежный опыт и действуя «разумно и осмотрительно», можно существенно снизить потери и предотвратить многие правонарушения в этой сфере.

При указанных обстоятельствах исследование регламентации «транзита ЕС» и проблем его национально-правовой имплементации приобретают особую актуальность.

Степень научной разработанности темы. Характеризуя степень научной разработанности проблематики транзита ЕС, заметим, что соответствующие исследования ведутся как в российской, так и в зарубежной науке, однако их объем и качество несоизмеримы.

В иностранных государствах различные аспекты транзита ЕС активно разрабатываются как в рамках европейского права (Д. Ласок, Т. Льонс, Ф. Снайдер, Б. Терра и др.), так и отраслевых дисциплин: таможенного (К. Берр, А. Муратори, А. Джифр, Д. Ди Лука и др.), налогового (Дж. Шэйп, К. Вайтхаус, Н. Ли, Дж. Тили и др.) и административного права (Р. Клементс, М. Барнетт и др.). Так, Т. Льонс детально анализирует коммунитарные акты в сфере таможенного дела, уделяя большое внимание общей характеристике таможенного транзита ЕС. Д. Ласок осуществляет комплексное исследование европейского таможенного права и рассматривает транзит ЕС наряду с остальными таможенными процедурами. Б. Терра и Ф. Снайдер исследуют процедуру таможенного транзита в качестве инструмента международной торговли государств-членов ЕС с третьими странами. Вместе с тем, указанные авторы не производят детального исследования регулирования процедуры транзита ЕС, конста-

тируя лишь ее основные принципы и удобство применения. Не осуществлялось подробное исследование практики применения транзита ЕС в государствах, не входящих в состав ЕС. Не изучен подробно за рубежом и процесс становления института транзита ЕС, который представляет особый интерес для Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на интенсивные исследования, детальное описание международно-правового и внутригосударственного регулирования «транзита ЕС» в зарубежной науке европейского отсутствует.

В рамках отраслевых дисциплин отдельных стран ЕС главным образом исследуются вопросы ответственности за таможенные правонарушения режима транзита ЕС (К.-Ж. Берр и др.), а также вопросы имплементации коммунитарных актов в сфере таможенного дела (А. Жиффр и др.).

Таким образом, несмотря на успешные исследования отдельных аспектов таможенного транзита ЕС и проблем его реализации, остаются неизученными многие общетеоретические и практические проблемы процедуры транзита ЕС. Отсутствие соответствующих разработок крайне негативно сказывается как на качестве национального законодательства, так и на эффективности применения в странах ЕС международных договоров и актов институтов международных организаций и международных органов.

В российской науке дело обстоит менее оптимистично.

В учебниках по международному праву вопрос о таможенном транзите рассматривается в разделах о международных перевозках; при этом основное внимание уделяется не «транзиту ЕС», а применению книжки МДП.

В европейском праве защищена только одна кандидатская диссертация по таможенному праву ЕС (автор – А. А. Наку). Вопросам «транзита ЕС» в этой работе посвящены лишь три страницы. Имеется также ряд статей по таможенному праву ЕС, однако подробно процедура транзита ЕС в них не рассматривается. Анализируются в науке и проблемы отношений между Россией и ЕС, однако авторы в основном рассматривают действующие договоры.

В учебной литературе процедуры внешнего и внутреннего транзита ЕС лишь упоминаются и то не всегда.

В рамках таможенного права исследуются частные аспекты применения в нашем государстве российских процедур внутреннего таможенного транзита и международного таможенного транзита. Вместе с тем сам режим транзита ЕС не является объектом изучения. Частные аспекты «транзита ЕС» затрагиваются лишь в публикациях сотрудников ФТС, сталкивающихся с ним на практике.

Таким образом, целостное представление о режиме транзита ЕС в российской юридической науке отсутствует. Такое положение дел в условиях постоянного роста товарооборота между Россией и ЕС существенно осложняет реформирование таможенного законодательства и влечет неоправданные потери в экономике.

Кроме того, необходимо учитывать, что 23 апреля 2008 года был принят новый Таможенный кодекс ЕС (далее – Модернизированный таможенный кодекс). Этот документ по-новому определяет процедуры внешнего и внутреннего транзита в ЕС, вносит изменения в действующую процедуру транзита ЕС. Соответствующие положения МТК вообще не исследовались ни иностранной, ни российской юридической наукой.

В свете изложенного становится очевидным, что зарубежная и отечественная науки должны обратиться к системной разработке проблем транзита ЕС, их регулированию международными нормами и национальным законодательством. Решение этих концептуальных вопросов будет способствовать повышению эффективности реализации норм международного и европейского права, улучшению осведомленности государственных органов, должностных лиц, российских предприятий и предпринимателей о соответствующей процедуре.

Цели и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является комплексное изучение и разработка наиболее важных теоретических проблем, связанных с правовым регулированием процедуры

транзита ЕС, анализ коммунитарных актов, законодательства и практики государств, применяющих процедуру транзита ЕС, выявление ее преимуществ и недостатков.

Указанная цель предопределяет постановку следующих научных задач:

- комплексное исследование опыта регулирования и применения процедуры транзита ЕС;
- сравнительный анализ процедуры транзита ЕС с иными транзитными процедурами;
- изучение проблем имплементации транзита ЕС в государствах-членах Союза;
- анализ применения процедуры транзита в государствах, не входящих в Европейский Союз;
- исследование перспектив применения процедуры транзита ЕС на территории РФ.

Методологические и теоретические основы работы.

Методологической основой исследования является комплексный системный подход к анализу проблем регулирования процедуры транзита. При подготовке диссертации использовались также общенаучные методы логического анализа: нормативно-логический, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод прогнозирования, другие методы, применение которых позволяет исследовать современные проблемы международного права, административного, таможенного, финансового права.

Теоретической основой диссертации являются исследования, проведенные представителями:

международного и европейского права (К. А. Бекашев, М. М. Бирюков, П. Н. Бирюков, В. В. Гаврилов, Л. Н. Галенская, В. С. Иваненко, Г. В. Игнатенко, А. Я. Капустин, С. Ю. Кашкин, А. В. Клёмин, Ю. М. Колосов, И. И. Лукашук, С. А. Малинин, С. Ю. Марочкин, Б. Н. Топорнин, С. В. Черниченко, Л. М. Энтин, М. Л. Энтин, Ю. М. Юмашев и др.);

таможенного права (Х. А. Андриашин, О. Ю. Бакаева, К. Г. Борисов, Б. Н. Габричидзе, Е.Г. Моисеев, Г. В. Матвиенко, К. С. Назаренко, А. Ф. Ноздрачев, В. Г. Свинухов, С. В. Халипов, А. Г. Чернявский и др.);

зарубежной юридической науки (Б. Терра, Ф. Шнайдер, Д. Ласок, Т. Лонс, К. Берр, А. Муратори, А. Джифр, Д. Ди Лука, Дж. Шэйп, К. Вайтхаус, Н. Ли, Дж. Тили, Р. Клементс, М. Барнетт и др.).

Нормативной основой работы являются учредительные договоры ЕС, документы институтов ЕС, специальных международных органов, международные договоры. Используются нормативные акты государств-членов ЕС, стран, не входящих в состав ЕС, Российской Федерации.

Эмпирическая база исследования. В ходе исследования были изучены 29 дел, рассмотренные Судом ЕС, Кассационным судом Франции (Cour de Cassation) и Лондонским центральным судом (London Tribunal Centre), Верховным судом Литвы (Lietuvos Aukščiausiasis Teismas), а также практика транзита ЕС в Литовской Республике.

Объект исследования. Объект диссертационного исследования образуют: во-первых, европейская доктрина таможенного транзита ЕС; во-вторых, соответствующие нормы международного и европейского права; в-третьих, положения внутригосударственного законодательства стран ЕС, стран, не входящих в Сообщество, Российской Федерации; в-четвертых, практика применения процедуры транзита ЕС.

Предмет исследования. Предметом настоящего исследования является правовое регулирование процедуры транзита ЕС, а также проблемы его применения в государствах-членах ЕС, странах, не входящих в ЕС, выработка рекомендаций по совершенствованию международного и национального права.

Научная новизна. Диссертация представляет собой первое в отечественной науке монографическое исследование проблем международного регулирования транзита ЕС и различных аспектов национально-правовой имплементации соответствующих правил. В диссертации поставлена и решена научная задача, имеющая важное значение как для науки международного и

европейского права, так и для ряда внутригосударственных отраслевых дисциплин (административного, таможенного, финансового права).

В отличие от ранее изданных трудов произведен комплексный анализ соответствующих норм международного и внутригосударственного права. Охарактеризована имплементация в России международных норм в сфере «Калининградского транзита».

Новизна диссертационного исследования раскрывается в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. В правовом регулировании процедуры транзита ЕС можно выделить три этапа:

1969 – 1977 годы – период введения в действие и существенного реформирования процедуры транзита ЕЭС с целью ее нормального функционирования;

1978 – 1992 годы – период унификации формальностей и документов, применяемых в рамках процедуры таможенного транзита ЕЭС;

1993 – по настоящее время – период реформирования процедуры транзита ЕЭС с целью упрощения формальностей при таможенном оформлении и обеспечения лучшей защиты от нарушений.

2. По сравнению с другими транзитными процедурами, применяемыми в ЕС, «транзит ЕС» более удобен как для хозяйствующих субъектов, так и для таможенных органов. Его основные преимущества – унификация применяемых документов и гибкость системы обеспечения уплаты обязательных платежей.

3. Имплементации правил транзита ЕС в государствах Евросоюза осуществляется тремя способами. Во-первых, ряд стран, ставших членами ЕС до 2003 года (в частности, Франция, Италия), закрепили в своем праве многие положения коммунитарного права, однако их национальное законодательство не всегда дублирует соответствующие европейские нормы. В указанных государствах положения внутреннего права о национальном режиме транзита действуют параллельно с коммунитарными нормами о транзите ЕС. Во-

вторых, ряд государств, вступивших в ЕС после 2003 года (в частности, Кипр, Болгария, Румыния), гармонизировали свое законодательство с европейским правом при вхождении в ЕС, поэтому нормы их таможенного права полностью соответствуют коммунитарным. В-третьих, некоторые государства осуществляют национальную имплементацию правил транзита ЕС посредством закрепления во внутреннем праве положений, не урегулированных коммунитарными нормами. В их число входят как «старые» (Великобритания, Ирландия), так и «новые» члены ЕС (Латвия, Литва, Словакия, Чехия, Эстония). Из таможенного законодательства этих стран исключены все положения, урегулированные коммунитарными актами.

4. Правила транзита ЕС могут применяться и в государствах, не входящих в ЕС. Однако юридические основания использования процедуры транзита в этих государствах различны. Исландия, Норвегия и Швейцария руководствуются Конвенцией об общей процедуре транзита 1987 года. В Лихтенштейне транзит ЕС действует на основании Соглашения о таможенном союзе со Швейцарией 1923 года. Андорра и Сан-Марино используют заключенные с Сообществом соглашения о таможенном сотрудничестве. При этом Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн применяют процедуру общего транзита, а Андорра и Сан-Марино – процедуру транзита ЕС.

5. России целесообразно использовать процедуру транзита ЕС. Во-первых, это позволит в условиях постоянно растущего грузопотока разгрузить пункты пропуска на государственной границе; таможенное оформление будет осуществляться в таможенных органах места отправления или назначения. Во-вторых, появится альтернатива процедуре МДП, что положительным образом скажется на затратах перевозчиков для оплаты гарантий (две системы будут конкурировать). Российские «гаранты» смогут распространить свою деятельность на транзитные процедуры и, получая большую прибыль, увеличат поступления в бюджет. В-третьих, это приведет к упрощению перевозок по суше через Евразийский континент, что позволит существенно увеличить

грузопоток по автодорогам и железным дорогам России и поможет развитию экономики.

6. Распространение правил транзита ЕС на территорию России юридически можно обеспечить путем присоединения нашего государства к Конвенции об общей процедуре транзита 1987 года. Предварительно для этого необходимо получить согласие государств-участников (членов ЕС, а также Исландии, Норвегии и Швейцарии) в Объединенном комитете, созданном в соответствии с Конвенцией. Однако России необходимо заранее создать все условия для функционирования системы общего транзита (принять соответствующие документы, оснастить ФТС и др.).

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическое значение диссертации обусловлено комплексным анализом международно-правовых и внутригосударственных аспектов регулирования процедуры транзита ЕС. Многие положения работы могут применяться в правотворческой деятельности по совершенствованию международно-правовых актов в области таможенного транзита, а также национального таможенного законодательства.

Выводы, сделанные в результате исследования, могут быть применены сотрудниками ФТС РФ при осуществлении модернизации нормативных актов в сфере таможенного транзита с целью их гармонизации с нормами европейского права. Это необходимо, в частности, для обеспечения правильной имплементации (в перспективе) Конвенции об общей процедуре транзита. Многие положения работы также могут быть использованы перевозчиками, которые осуществляют транспортировку грузов как между ЕС и Россией, так и по суше между Калининградской областью и остальной территорией России.

Основные положения диссертации могут быть использованы в процессе преподавания основных учебных курсов «Международное право», «Европейское право», «Таможенное право». Кроме того, полученные результаты могут быть включены в учебные и учебно-методические материалы по указанным дисциплинам.

Апробация работы. Материалы исследования используются автором в учебном процессе при преподавании курсов «Международное право», «Международное частное право» и спецкурса «Таможенное право» в Курском государственном университете.

Важнейшие положения диссертации, аргументы и выводы излагались автором на заседаниях Российской ассоциации международного права (июнь 2006 года, июль 2007 года, июль 2008 года), научно-практической конференции Казанского госуниверситета, посвященной памяти профессора Д. И. Фельдмана в связи с 85-летием со дня его рождения (ноябрь 2007 года), научно-практической конференции юридического факультета Воронежского госуниверситета (апрель 2005 года, октябрь 2006 года, апрель 2008 года), на научно-практическом семинаре «Современные проблемы деятельности таможенных органов Литовской Республики», проводимом таможенной службой Литвы (сентябрь 2008 года).

По проблемам диссертационного исследования опубликовано 6 научных работ общим объемом 2,8 п. л.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, приложений и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность и новизна темы диссертации, анализируется степень ее научной разработанности, излагаются цели и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, определяется научная и практическая значимость работы.

В первой главе «Таможенный транзит Европейского Сообщества: проблемы становления и функционирования» исследуется процесс введения в действие процедуры транзита ЕС и ее функционирования, анализируются проблемы, существовавшие на разных этапах становления. глава состоит из трех параграфов.

В параграфе 1 «Становление института таможенного транзита Европейского Сообщества в европейском праве» рассматривается процесс введения в действие процедуры транзита ЕЭС и ее последующего реформирования. Исследование почти сорокалетнего периода применения процедуры транзита ЕЭС позволило выделить три этапа ее применения:

1969–1977 годы – период становления и отладки. Кроме того, произошло расширение территории ее применения: на основании международных соглашений процедура начала применяться за пределами ЕЭС.

1978 – 1992 годы – период унификации таможенных деклараций для различных таможенных процедур, а также созданием единой территории действия транзита ЕС на основании Конвенции об общей процедуре транзита 1987 года.

1993 – по настоящее время. Транзит ЕС действует в качестве таможенной процедуры, предоставляющей возможность осуществления перевозок как в соответствии с правилами процедуры транзита ЕС, так и иных транзитных процедур, предусмотренных международными договорами. Кроме того, за это время был предпринят ряд мероприятий по совершенствованию транзита ЕС в целях предотвращения нарушений и упрощения таможенного оформления.

В момент своего создания процедура транзита ЕЭС представляла собой механизм упрощения перевозок между государствами. Она была направлена на введение свободного обращения товаров на объединенной территории. Она сыграла важную роль, послужив переходным механизмом до постепенного введения единого рынка товаров, однако и после введения свободного перемещения товаров в рамках Европейского экономического пространства, процедура транзита ЕС продолжает быть востребованной, так как обеспечивает возможность перемещения товаров через территорию Швейцарии и Лихтенштейна.

На сегодняшний день процедура транзита ЕС и общая процедура транзита, функционирующая по аналогичным правилам, применяются на терри-

тории 31 государства, образуя пространство с едиными правилами транзитных перевозок. Кроме того, на территории Княжества Андорра и Республики Сан-Марино применяются (за некоторыми исключениями) сходные правила регулирования таможенного транзита. Вместе с тем, затруднительно осуществление транзитных перевозок между Андоррой или Сан-Марино и государствами, не входящими в состав ЕС, но применяющими общую процедуру транзита в рамках одной транзитной операции. Решением этой проблемы может стать принятие Андорры и Сан-Марино в Конвенцию об общей процедуре транзита. Кроме того, к Конвенции об общей процедуре транзита могли бы присоединиться Россия, Беларусь и Украина, перевозчики которых уже активно применяют процедуру транзита ЕС.

Параграф 2 «Функционирование таможенного транзита Европейского Сообщества и проблемы его совершенствования» посвящен анализу правовой основы процедуры транзита ЕС и проблем, с которыми пришлось столкнуться в процессе ее длительного применения.

Исследование позволило установить, что в европейском праве понятие «транзит» используется в двух значениях: во-первых – таможенная процедура, оформляющая перевозку товаров с отсрочкой уплаты обязательных платежей; во-вторых – процедура транзита ЕС, обеспечивающая перевозку товаров в рамках таможенной процедуры транзита. Она представляет собой совокупность действий при осуществлении перевозки грузов в соответствии с таможенными режимами внешнего транзита и внутреннего транзита внутри ЕС. Процедура транзита ЕС на сегодняшний день является важным институтом таможенного права ЕС. Действующие нормы позволяют успешно применять транзит ЕС в масштабах Евросоюза и ряда государств, не входящих в ЕС, не усложняя излишними бюрократическими проволочками таможенное оформление товаров.

Путем компьютеризации в рамках ЕС удалось успешно решить две основные проблемы транзита ЕС: устранить сложность и неудобство бумажного документооборота и снизить уязвимость транзитной системы для право-

нарушений. В то же время расследование правонарушений в сфере таможенного транзита осложняется ограничением юрисдикции национальных таможенных органов только территорией соответствующего государства-члена ЕС. Для решения указанной проблемы автор предлагает создать единый таможенный орган ЕС, что усилит взаимодействие государств-членов в сфере таможенного дела. До его создания целесообразно учредить в таможенных органах государств-членов специальные подразделения, уполномоченные расследовать правонарушения в сфере таможенного транзита и способные действовать на всей территории ЕС.

Параграф 3 «Соотношение таможенного транзита Европейского Сообщества с другими международными системами таможенного транзита» содержит сравнительный анализ таможенных процедур, которые, помимо транзита ЕС, могут применяться в ЕС для перемещения товаров в порядке таможенного транзита (процедура МДП, процедура А.Т.А., процедура транспортировки грузов по Рейну и процедура перевозки грузов НАТО 302).

Исследование показало, что процедура МДП наиболее близка к «транзиту ЕС», в то время как остальные транзитные процедуры, применяемые в странах ЕС, имеют специальное назначение. Вместе с тем, транзит ЕС более удобен для перевозчика, чем МДП. Вместе с тем территориальная сфера действия транзита ЕС и общего транзита пока ограничена. Вступление новых государств в ЕС и в Конвенцию об общей процедуре транзита затруднено. В то же время любое государство, которое в установленном порядке присоединится к Конвенции МДП, может допустить применение на своей территории процедуры МДП для транзитных перевозок грузов. Преимущество процедуры МДП – большее, по сравнению с транзитом ЕС, количество государств-участников. Однако существенная модернизация процедуры МДП в принципе невозможна, в то время как система транзита ЕС может изменяться без особых сложностей.

В целях усовершенствования процедуры МДП автор рекомендует внести следующие изменения в Таможенную конвенцию о международной перевозке грузов с применением книжки МДП 1975 года:

1. Изменить систему гарантий. Внедрение большего количества гарантов процедуры МДП для создания конкуренции между ними представляется сложной задачей; введение постоянной гарантии – вполне реально. В этом случае перевозчику не нужно будет покупать определенное количество книжек МДП и заранее планировать количество перевозок. Следует также установить единые для всех государств-участников Конвенции МДП критерии допуска перевозчиков.

2. Дифференцировать стоимость книжки МДП в зависимости от размера предоставляемой гарантии. В конвенции можно установить несколько уровней гарантии. Эти меры сократят издержки перевозчиков, которые транспортируют товары, облагаемые таможенными пошлинами по низким ставкам. Для перевозчиков, которым нужен больший размер гарантии, можно пропорционально увеличить стоимость книжки МДП. Предельный размер гарантии должен быть кратен 10 000 долларов США, что примерно соответствует принятому в ЕС размеру в 7000 евро на один гарантийный ваучер.

3. Отменить рекомендованные Конвенцией пределы гарантии. Это возможно лишь в случае формирования полной информационной базы выданных книжек МДП, которая позволит таможенным органам получать данные о размерах гарантии по конкретной книжке в режиме реального времени. В противном случае возможны подделки книжек МДП с большим размером гарантии.

Во второй главе «Национально-правовая имплементация правил таможенного транзита Европейского Сообщества» рассматриваются способы имплементации института таможенного транзита ЕС в государствах-членах, а также существующие возможности и перспектива применения правил таможенного транзита ЕС за пределами Сообщества.

Параграф 1 «Имплементация института таможенного транзита Европейского Сообщества в государствах-членах Европейского Союза» посвящен национальной имплементации норм о транзите ЕС.

Анализ законодательства государств-членов ЕС показывает, что имплементация документов, регламентирующих процедуру таможенного транзита ЕС, осуществляется в государствах-членах двумя путями: а) включением аналогичных правовых положений в национальное таможенное законодательство; б) прямым применением указанных актов с одновременной регламентацией в национальном законодательстве тех отношений, для регулирования которых коммунитарных норм недостаточно.

С точки зрения способов имплементации положений о транзите ЕС, государства Евросоюза могут быть поделены на три группы:

1. Ряд «старых» членов Сообщества закрепили в национальном законодательстве правила о транзите ЕС. При этом регламентация таможенного режима транзита в их законодательстве не всегда соответствует положениям коммунитарного права. На практике это обстоятельство, однако, не вызывает особых проблем, поскольку в случае коллизий действуют европейские нормы.

2. Ряд «новых» членов Евросоюза (Кипр, Болгария, Румыния) при вступлении в ЕС приняли новые таможенные законы, в которые добросовестно перенесли содержание соответствующих коммунитарных норм.

3. Некоторые государства ЕС (как «старые» – Великобритания, Ирландия, так и «новые» – Латвия, Литва, Словакия, Чехия, Эстония) исключили из национального таможенного законодательства все вопросы, урегулированные европейскими нормами. Такой способ регулирования транзита ЕС позволяет добросовестно выполнять европейские нормы и правила.

Законодательство государств ЕС об ответственности за таможенные правонарушения существенно отличается в части наказания. Это обстоятельство, на наш взгляд, не способствует единообразному применению коммунитарного права. Думается, следует гармонизировать соответствующие положения путем включения в регламент Комиссии ЕС № 2454/93 норм, регла-

ментирующих минимальный размер ответственности за правонарушения при осуществлении процедуры транзита. Это позволит, с одной стороны, гарантировано привлекать виновных к определенным наказаниям на всей территории ЕС, с другой – оставит государствам возможность закрепления в законодательстве более суровых мер, применяемых к нарушителям дополнительно.

Анализ позволил выявить успешный опыт Великобритании по борьбе с неплательщиками НДС, где проводится регистрация субъектов, которые намереваются осуществлять международную торговлю с применением таможенных процедур, предусматривающих отсрочку уплаты обязательных платежей. Такие правила целесообразно перенять и России.

России следует также закрепить возможность осуществлять контроль помещений и иных материальных средств, которые оператор намеревается применять для осуществления международной торговли. Для этого необходимо дополнить «Порядок работы таможенных органов с генеральным обеспечением уплаты таможенных платежей» (утвержден распоряжением ГТК РФ от 25.12.2003 № 700-р.) пунктом 17-1, следующего содержания: «Для получения разрешения таможенных органов на применение генерального обеспечения независимо от вида (простое или сложное) и способа обеспечения заявитель обязан представить таможенным органам документы, подтверждающие право собственности или аренды на срок свыше одного года имущества (недвижимости и транспортных средств), которое используется или предполагается использовать для международной торговли. Таможенные органы обязаны проверить информацию, содержащуюся в представленных документах и по результатам проверки принять решение о возможности применения генерального обеспечения данным лицом. В случае отсутствия у заявителя указанного имущества таможенными органами должно быть отказано в выдаче ему разрешения на использование генерального обеспечения». Подобные меры помогут существенно снизить количество фирм-однодневок, а это повлечет снижение уровня мошенничества.

В Параграфе 2 «Применение правил таможенного транзита Европейского Сообщества в государствах, не входящих в Европейский Союз» рассматриваются механизмы применения правил таможенного транзита ЕС за пределами Сообществ.

– Исследование показало, что существует три группы государств, применяющих на своей территории правила таможенного транзита ЕС:

– Исландия, Норвегия и Швейцария используют процедуру общего транзита, унифицированную с процедурой транзита ЕС и урегулированную Конвенцией об общей процедуре транзита 1987 года.

– Андорра и Сан-Марино применяют правила транзита ЕС на основании международных договоров, распространяющих (с некоторыми ограничениями и особенностями) на территорию указанных стран действие актов ЕС в области таможенного дела.

В Лихтенштейне процедура общего транзита действует на основании договора о таможенном союзе со Швейцарией 1923 года.

Наиболее удачным механизмом использования процедур транзита за пределами ЕС следует считать действие процедуры общего транзита на территории Исландии, Норвегии, Швейцарии и Лихтенштейна на основе Конвенции об общей процедуре транзита 1987 года. Конвенция (вместе с приложениями) содержит самоисполнимые нормы для использования процедуры транзита на территории государств-участников без необходимости существенного изменения таможенного законодательства. Более того, для применения Конвенции достаточно наличия конституционной нормы о действии на территории государства международных договоров.

Невозможность применения процедуры общего транзита на территории Андорры и Сан-Марино является существенным недостатком отношений этих государств с ЕС. Поскольку Андорра и Сан-Марино не участвуют в Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП, транзитные перевозки между Швейцарией, Лихтенштейном, Норвегией, Исландией и Андоррой невозможны без таможенного оформле-

ния в ЕС. Указанные неудобства можно устранить, если Андорра и Сан-Марино станут участниками Конвенции об общей процедуре транзита.

В ходе исследования установлено, что в Швейцарии успешно применяются способы обеспечения уплаты обязательных платежей, которые не предусмотрены ни таможенным правом ЕС, ни Конвенцией об общей процедуре транзита. Речь идет о депонировании ценных бумаг и поручительстве. При этом депонирование ценных бумаг имеет существенные преимущества перед другими способами обеспечения уплаты обязательных платежей (особенно для обеспечения нескольких перевозок) в качестве альтернативы постоянной гарантии. Целесообразно рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в коммунитарные акты и Конвенцию об общей процедуре транзита.

Опыт депонирования ценных бумаг можно использовать и в России. При этом необходимо подробно урегулировать ряд вопросов, связанных с контролем соответствия стоимости ценных бумаг и обеспеченных ими обязательных платежей, взаимодействием таможенных органов с другими ведомствами по поводу определения стоимости депонированных ценных бумаг и обращения взыскания на них в случае нарушения обязательств. Для депонирования рекомендуем применять только ценные бумаги, включенные в ломбардный список Банка России.

Параграф 3 «Перспективы применения правил таможенного транзита Европейского Сообщества в Российской Федерации» содержит анализ российского законодательства в свете возможного распространения правил транзита ЕС на территорию РФ.

Правовое регулирование таможенного транзита на территории РФ на сегодняшний день во многом соответствует коммунитарным нормам. Наиболее значительным событием для сферы транзита в России за последнее время явилась унификация форм бланков таможенных деклараций с применяемым в ЕС для аналогичных целей Единым административным документом.

Имеющиеся различия не являются существенным препятствием для применения транзита ЕС на территории России в будущем.

Вместе с тем имеется одно существенное препятствие – Россия не участвует в Конвенции об общей процедуре транзита. Для этого необходимо получить приглашение от Объединенного комитета, действующего в рамках Конвенции. Препятствием для возможного присоединения России к Конвенции могут быть политические разногласия с отдельными государствами ЕС (к примеру, с Польшей, странами Прибалтики).

Имеющееся в России таможенное законодательство в принципе позволяет обеспечить применение Конвенции об общей процедуре транзита на территории нашего государства. Вместе с тем, в России на сегодняшний день отсутствует интегрированная с НКТС единая информационная система. Это является существенным препятствием для процедуры транзита в России, поскольку подача транзитных деклараций и обмен информацией в рамках ЕС осуществляются только в электронном виде.

Вместе с тем, присоединение России к Конвенции об общей процедуре транзита позволит обеспечить только взаимное признание таможенных деклараций, применяемых для осуществления транзитных операций. Для полноценного таможенного сотрудничества России необходимо также присоединиться к Конвенции об упрощении формальностей в торговле товарами 1987 года, которая послужит правовой базой для взаимного признания всех таможенных деклараций, что существенно упростит как осуществление таможенных процедур операторами, так и взаимодействие таможенных органов.

В заключении обобщены основные результаты исследования, представлены выводы, сделанные в процессе изучения таможенного транзита Европейского Сообщества, изложены предложения по дальнейшему совершенствованию процедуры транзита Европейского Сообщества и по применению аналогичных правовых механизмов на территории России.

По теме диссертации опубликованы следующие работы*Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК:*

1. *Воробьев М. В.* Процедура таможенного транзита в Европейских Сообществах: проблемы и перспективы / М. В. Воробьев // Московский журнал международного права. – 2007. – № 4. – С. 167–176. (0,6 п. л.)
2. *Воробьев М. В.* Система таможенного транзита «Т» в Европейском Союзе / М. В. Воробьев // Вестник ВГУ. Серия: Гуманитарные науки. – 2006. – № 2 (ч. 2). – С. 156-165. (0,6 п. л.)

Публикации в других изданиях:

3. *Воробьев М. В.* Проблемы реализации в России «системы МДП» / М. В. Воробьев // Международно-правовые чтения. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2005. – Вып. 4. – С. 121–126. (0,3 п. л.)
4. *Воробьев М. В.* Имплементация правовых актов ЕС в области таможенного транзита в государствах-членах ЕС / М. В. Воробьев // Международно-правовые чтения. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2008. – Вып. 6. – С. 128–133. (0,3 п. л.)
5. *Воробьев М. В.* К вопросу о реформе процедуры транзита ЕС / М. В. Воробьев // Сборник научно-практической конференции Казанского государственного университета, посвящ. памяти проф. Д. И. Фельдмана в связи с 85-летием со дня его рождения. – Казань, 2008. – С. 158–162. (0,3 п. л.)
6. *Воробьев М. В.* Применение правил таможенного транзита Европейского Сообщества в государствах, не входящих в Европейский Союз / М. В. Воробьев // Казанский журнал международного права. – Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та, 2008. – № 2. – С. 65–78. (0,7 п. л.)

Подписано в печать 18.09.2008. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз. Заказ 1710

Отпечатано с готового оригинала-макета в типографии
Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета.
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3.