

ИНИЦИАТИВА РОССИЯ - ЕС «ПАРТНЁРСТВО ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ»: ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ТАМОЖЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Д.А. Турланов

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.

Действующая правовая база таможенного сотрудничества России и ЕС устарела и не соответствует потребностям современного торгово-экономического взаимодействия между Россией и ЕС. В частности, устарела структура и содержательное наполнение правового регулирования таможенного сотрудничества России и ЕС, что не позволяет оперативно реагировать на вызовы, возникающие в двусторонней торговле. Это обусловлено изменениями международно-правового характера (ратификация Россией Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. [1], членство в Таможенном союзе, вступление в ВТО) и связанным с этим реформированием таможенного администрирования в России. Кроме того, действующая правовая база таможенного сотрудничества не учитывает меры по модернизации таможенного администрирования в ЕС: активизацию использования предварительного информационного обмена, электронных технологий при совершении таможенных операций, а также внедрение современных таможенных процедур при одновременном обеспечении должного уровня безопасности торговли. В связи с этим, а также учитывая роль взаимной торговли в обеспечении социально-экономического благополучия России и ЕС, совершенствование правовой базы таможенного сотрудничества становится первоочередной задачей. Автор статьи указывает на то, что одним из важнейших инструментов совершенствования правовых основ таможенного сотрудничества может быть совместная инициатива России и ЕС «Партнёрство для модернизации». Данная инициатива призвана внести существенный вклад в развитие экономик России и ЕС посредством реализации модернизационной по своему содержанию повестки сотрудничества России и ЕС, в том числе в таможенной сфере. В связи с этим автор анализирует предусмотренные инициативой меры в области таможенного сотрудничества, выявляет их слабые стороны и предлагает подходы, направленные на совершенствование торгово-экономического сотрудничества России и ЕС посредством модернизации таможенного администрирования взаимных товаропотоков.

Ключевые слова: инициатива, ЕС, Россия, партнёрство, модернизация, таможенное сотрудничество.

В ходе саммита Россия-ЕС в ноябре 2009 г. в качестве одного из основных направлений сотрудничества между Россией и ЕС, которое могло бы способствовать интенсификации существующих контактов, была предложена инициатива «Партнёрство для модернизации» (далее также – ПМ). На саммите в мае – июне 2010 г. был дан официальный старт данной инициативе. Было выпущено совместное заявление саммита Россия-ЕС по ПМ. В заявлении говорится о том, что модернизация экономик и обществ России и ЕС обусловлена все большими взаимосвязанностью и взаимозависимостью экономик и народов во всем мире. Стороны выразили намерение, будучи давнишними стратегическими партнерами, совместно искать ответ на общие вызовы. В основу такого поиска был заложен подход, ориентированный на результат, а также опирающийся на верховенство закона как на национальном, так и на международном уровне. В заявлении подчеркивается, что нормативной правовой основой для достижения указанных целей будет служить новое соглашение, работа над которым идет в настоящее время.

В этом контексте ПМ создает гибкие рамки для продвижения реформ, укрепления роста и повышения конкурентоспособности товарного производства. В свою очередь, оно основывается на результатах, достигнутых в рамках четырёх Общих пространств России и ЕС. Это делает партнёрство между Россией и странами ЕС ещё более насыщенным и адаптированным к ситуации, при которой в условиях расширения ЕС Россия сможет диверсифицировать свой экспорт за счет машиностроительной продукции [2]. Следует отметить, что ПМ призван не подменить работу, которая ведется в рамках Общих пространств России и ЕС, а на основе достигнутых результатов привнести в сотрудничество модернизационный аспект, повысив тем самым качественный уровень сотрудничества.

Данный подход к реализации ПМ был озвучен в ходе состоявшегося 18 ноября 2011 г. в МГИМО(У) МИД России круглого стола на тему «Модернизация России в партнёрстве с Европейским Союзом». Так, участниками круглого стола было отмечено, что ПМ должно играть роль вспомогательного инструмента для достижения целей российской стратегии развития. В этой связи оно должно быть ориентировано на трансфер технологий и экспертную поддержку проводимых преобразований [3].

К приоритетным направлениям ПМ отнесена активизация сотрудничества в области торговли и инвестиций. Анализ нормативной правовой базы сотрудничества России и ЕС свидетельствует о следующей закономерности. В том случае, если тот или иной документ затрагивает вопрос инвестиций, то, как правило, одновременно с этим заходит речь о торговле, а если быть точнее, о её либерализации. Не является исключением и совместное заявление России и ЕС по модернизации, в котором сто-

роны констатируют свою заинтересованность одновременно в укреплении возможностей для двусторонней торговли и инвестиций. При этом стороны заявляют о необходимости развития возможностей не только для двусторонней торговли, но и фиксируют потребность в облегчении и либерализации торговли в рамках мировой экономики.

В заявлении стороны перечисляют приоритетные области для модернизации. В перечне направлений сотрудничества, представляющих максимальный интерес для модернизации двусторонних отношений, приводится положение об углублении двусторонней торговли и экономического взаимодействия. Данное направление является одним из первых в перечне и, что характерно, как было отмечено выше, следует непосредственно за направлением сотрудничества, предусматривающим расширение возможностей для инвестирования в ключевые отрасли, стимулирующие рост и инновации. Стоит отметить, что в комплексе мероприятий в области содействия торговле, стороны предусмотрели меры таможенного характера, поскольку таможня, будучи связующим звеном торговых цепочек России и ЕС, является фактором содействия модернизации взаимной торговли и непосредственно связанных с ней других направлений сотрудничества, том числе в сфере инвестиционного сотрудничества.

В целях реализации ПМ в совместном заявлении России и ЕС предусмотрена подготовка плана работ, призванного наполнить приведённые в ПМ направления сотрудничества конкретными мероприятиями. По итогам совместной работы экспертов и деловых кругов России и ЕС был подготовлен и на очередном саммите Россия-ЕС в декабре 2010 г. утвержден рабочий план мероприятий по реализации положений ПМ. В целях осуществления мониторинга реализации ПМ Рабочий план ПМ, а также другие материалы, информация о динамике выполнения его положений, в том числе в отношении таможенного сотрудничества, размещены на специальном сайте ПМ в сети Интернет [4].

Рабочий план представляет собой ряд разделов, соответствующих основным направлениям сотрудничества, предусмотренных ПМ. Один из разделов включает комплекс мер по облегчению и либерализации мировой торговли, продвижению и углублению двусторонних торгово-экономических связей. Помимо прочего (либерализация торговли, интеграция в глобальную экономику, идентификация и устранение барьеров в торговле и инвестициях) в указанный комплекс мер включены меры по таможенному регулированию (пункт 2.4). К мерам по таможенному регулированию отнесены следующие согласованные мероприятия и проекты:

- полная реализация Стратегической программы таможенного сотрудничества Россия-ЕС 2010 г.;

■ Право

– проведение совместной оценки реализации пилотного проекта по обмену предварительной информацией, в том числе его воздействия на пропускную способность пунктов пропуска на границе между Россией и ЕС;

– разработка механизма раннего предупреждения для предотвращения заторов на границе.

Первое мероприятие предусматривает реализацию Стратегической программы таможенного сотрудничества России-ЕС 2010 г., которая представляет собой документ прикладного характера и призвана наметить конкретные шаги по реализации тех направлений таможенного сотрудничества, которые обозначены, например, в Соглашении о партнёрстве и сотрудничестве от 24 июня 1994 г [5]. Прикладной цели Программы способствует ее межведомственный характер. Программа подписана руководителем ФТС России и Комиссаром по налогодобложению и таможенному союзу, аудиту и борьбе с мошенничеством Европейской Комиссии в конце 2010 г. Программа состоит из четырёх разделов, описывающих предпосылки ее разработки, приоритеты сотрудничества, специальные цели сотрудничества на 2011-2013 г., а также отдельные аспекты реализации.

Второе мероприятие Рабочего плана ПМ в области таможенного регулирования предусматривает оценку реализации проекта по автоматизированному информированию, обеспечивающего заблаговременное поступление информации о товарах, ввозимых в Россию с территории ЕС. В части оценки эффективности реализации проекта следует отметить следующее. 1 января 2009 г. был запущен пилотный проект по обмену предварительной информацией о товарах, которые перемещаются между ЕС и Россией автомобильным транспортом по процедуре МДП, предусмотренной Таможенной конвенцией о международной перевозке грузов от 14 ноября 1975 г [6]. По состоянию на 2012 г. в проекте принимало участие 14 стран ЕС. Разработка и реализация данного проекта была направлена на решение проблемы очередей транспортных средств на границе между ЕС и Россией.

Целям оценки эффективности проекта служит проект «Механизм общих пространств», суть которого состоит в измерении времени, которое затрачивают участники внешнеэкономической деятельности на прохождение пограничных формальностей. Результаты оценки эффективности данного проекта носят противоречивый характер. Основной проблемой является низкое качество информации, передаваемой в рамках проекта в связи с тем, что, по мнению ФТС России, получаемые данные не отвечают критериям достоверности и достаточности. В связи с этим ФТС России предлагает расширить передаваемых данных (включить в перечень обязательных сведения о коде товара, его фактурной стоимости, стране происхождения), что позволит осуществлять сверку получаемой

от Европейской комиссии информации автоматически, а не вручную, как это происходит в настоящее время. По мнению ФТС России, это существенно упростит работу таможенных инспекторов на границе и значительно повысит эффективность проекта.

Кроме того, для получения всей необходимой информации ФТС России инициирует возможность получения доступа к таможенным информационным системам ЕС: системе контроля за экспортом, базе данных Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (ОЛАФ) и другим системам. Таким образом, из изложенного следует, что причиной «пробуксовки» проекта по предварительному информированию является различный набор сведений, требуемых от участников внешнеэкономической деятельности при перемещении таможенной границы в России и ЕС. Инициатива ФТС России по получению доступа к базам данных ЕС является вынужденной мерой и носит характер *ad hoc*, что не позволяет устранить причину возникновения указанных проблем, которая заключается в несоответствии используемых в России и ЕС таможенных формальностей при перемещении товаров через границу. Это требует продолжения работы по их дальнейшей гармонизации.

При этом следует отметить, что в связи с прогнозируемым ростом товарооборота после окончания мирового финансово-экономического кризиса и вступления России в ВТО [7] работа по гармонизации требует осуществления в самом ближайшем будущем. Это будет способствовать ускорению товарооборота, в том числе посредством повышения положительной отдачи от реализации проекта России и ЕС по предварительному информированию, а также станет благоприятным фактором, способствующим развитию сотрудничества по другим направлениям.

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

В контексте анализа ПМ следует отметить следующее. Создание и реализация механизма раннего предупреждения является неотъемлемым элементом конструктивного сотрудничества России и ЕС в таможенной сфере, поскольку позволяет обеспечить требуемый уровень транспарентности и предсказуемости при принятии мер, оказывающих влияние на взаимную торговлю. Внедрение такого механизма является важным условием модернизации таможенного сотрудничества России и ЕС. Таким образом,

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

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

Так, первым мероприятием является реализация Стратегии таможенного сотрудничества России и ЕС 2010 г. Представляется, что необходимость реализации данной Стратегии следует из факта её одобрения сторонами и не может быть самостоятельным мероприятием, тем более модернизационного характера. Вторым мероприятием в области таможенного регулирования, заявленных в Рабочем плане ПМ, является оценка результатов предварительного информирования. Такая оценка является объективной необходимостью в процессе реализации любого проекта и в связи с этим не имеет модернизационного эффекта в контексте заложенного в инициативе замысла по качественному совершенствованию таможенного сотрудничества России и ЕС.

Отдельно следует остановиться на пункте Рабочего плана ПМ по созданию механизма раннего предупреждения. Как было отмечено, механизм раннего предупреждения представляет собой важный правовой инструмент конструктивного сотрудничества, однако до сих не создан в отношениях между Россией и ЕС. При этом следует отметить, что:

– во-первых, помимо Рабочего плана ПМ, создание механизма раннего предупреждения предусмотрено Стратегией таможенного сотрудничества России и ЕС 2010 г. Учитывая, что первым мероприятием Рабочего плана ПМ в части таможенного регулирования является положение о полной реализации данной Стратегии, намерение сторон о выделении в отдельный пункт Рабочего плана ПМ механизма раннего предупреждения нецелесообразно;

– во-вторых, создание механизма раннего предупреждения предусмотрено указанными документами, которые скорее можно отнести к актам так называемого «мягкого права». Это существенно снижает международно-правовой статус договорённости о создании механизма раннего предупреждения. Представляется, что данное обстоятельство, например, сыграло не последнюю роль в том, что до сих пор данный механизм не создан в отношениях между Россией и ЕС, что влечёт постоянные упреки в адрес России о нетранспарентном характере принимаемых решений.

Следует отметить также, что нет уверенности в том, что даже в случае создания механизма раннего предупреждения станет инструментом, позволяющим повысить качество взаимодействия России и ЕС, сделав его более прозрачным и доверительным. Так, в Рабочем плане ПМ указано лишь на намерение создать данный механизм без указания на его международно-правовую форму. Так, по информации, размещенной на сайте ПМ в сети Интернет [8], изначально планируемой формой создания механизма раннего предупреждения была договоренность, которая впоследствии была изменена на совместное заявление. При этом ни одна из этих форм не имеет статуса международного правового соглашения. Представляется, что отсутствие у документа, учреждающего такой важный инструмент сотрудничества, как механизм раннего предупреждения, статуса международного соглашения с соответствующими последствиями с точки зрения юридической силы, создает риски игнорирования сторонами обязательств в рамках механизма раннего предупреждения.

Кроме того, необходимо отметить следующее. На сайте ПМ в сети Интернет отмечено, что причиной, по которой механизм раннего предупреждения не создан, является то, что после формирования Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана такого рода документы должны разрабатываться совместно с Евразийской экономической комиссией, являющейся единым постоянно действующим органом Таможенного союза. Россия передала часть своих полномочий в области таможенного и внешнеторгового администрирования органам Таможенного союза, в связи с чем выработка мер таможенного и внешнеторгового регулирования, которые могут оказать влияние на торговлю с ЕС, осуществляется как в России, так и в органах Таможенного союза. В связи с этим механизм раннего предупреждения требуется не только на уровне отношений между Россией и ЕС, но и в рамках сотрудничества Таможенного союза и ЕС. Из изложенного следует, что необходимо обеспечение должного международно-правового статуса механизма раннего предупреждения. В связи с этим представляется обоснованным закрепление в ПМ положения о необходимости включения соответствующих положений в международные соглашения как между Россией и ЕС, так и между Таможенным союзом и ЕС.

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

■ Право

В действующей редакции ПМ представляет собой механизм сотрудничества России и ЕС, способный придать определённый импульс совершенствованию таможенного администрирования товарных потоков между Россией и ЕС. Вместе с тем следует отметить, что в целях повышения эффективности таможенного сотрудничества мероприятия в области таможенного регулирования, предусмотренные Рабочим планом ПМ, требуют корректировки в целях придания им более модернизационного, актуализированного и стратегического характера. Например, среди базовых направлений совершенствования ПМ с точки зрения таможенного сотрудничества требуется:

- указание на участие в таком сотрудничестве органов Таможенного союза;
- включить положения, предусматривающие дальнейшую гармонизацию таможенного законодательства России и ЕС;
- перенос акцентов при осуществлении таможенного контроля на этапы до и после выпуска товаров;

- сокращение количества контролирующих органов на границе;
- внедрение информационных технологий;
- активизация использования предварительного информирования и декларирования и системы управления рисками;
- меры по борьбе с коррупцией;
- установление конструктивных партнёрских отношений таможенных органов с законопослушными представителями делового общества и т.д.

Данное наполнение ПМ создаст правовые условия для повышения эффективности реализации на практике механизмов таможенного администрирования. В дополнение следует отметить, что конструктивно критический подход к ПМ нашел отражение в выступлениях участников упомянутого выше круглого стола, прошедшего в МГИМО (У) МИД России 18 ноября 2011 г. Так, было отмечено, что приоритеты ПМ размыты и для того, чтобы не превратиться в идеологический штамп, ПМ нуждается в реформатировании.

Список литературы

1. Бюллетень международных договоров. 2012. № 5. С. 12–63.
2. Мировая экономика и международный бизнес / Под общ. ред. В.В. Полякова и Р.К. Щенина. М.: КНОРУС, 2008. 288 с.
3. М.Л. Энтин, И.А. Истомин. «Партнёрство для модернизации» России и ЕС // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. С. 326–327.
4. Официальный сайт инициативы Россия-ЕС «Партнёрство для модернизации» [Электронный ресурс] Режим доступа: www.formodernisation.com, дата обращения 29.01.2014 г.
5. Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С. 3–74.
6. АСМАП «Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (конвенция МДП)», М., 1993.
7. Федеральный закон «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.». Российская газета. № 166. 23.07.2012.
8. Информационный ресурс «Партнёрство для модернизации: Россия-ЕС». Министерство экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.formodernisation.com/dialogues/customs_regulations/dinamika.php, дата обращения 29.01.2014 г.

Об авторе

Турланов Даниил Александрович – ведущий специалист-эксперт (юрист) Торгового представительства Российской Федерации в Республике Болгарии, соискатель кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России. E-mail: daniil-turlanov@yandex.ru

Статья выполнена в рамках реализации научно-исследовательского проекта «Взаимодействие государств и религиозных акторов мировой политики в эпоху глобализации» (грант Российского гуманитарного научного фонда №11-03-00547а; 2011-2013 гг.)

«PARTNERSHIP FOR MODERNIZATION» AS AN INSTRUMENT OF DEVELOPING THE LEGAL BASE OF CUSTOMS COOPERATION BETWEEN RUSSIA AND THE EU

Daniil A. Turlanov

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *Russia-EU customs cooperation legal base in force has been outdated and is hardly able to meet demands of trade-economic cooperation between Russia and EU.*

In particular, structure and substance of Russia-EU customs cooperation regulation do not allow to successfully respond to the challenges of bilateral trade. This is stipulated by legal changes at international level for Russia including ratification of International convention on harmonization and simplification of customs procedures of May 18, 1973, forming of Customs union, WTO accession) and following reforms of custom procedures in Russia.

Besides, legal base of Russia-EU customs cooperation does not take into consideration the following measures of modernization of customs regulation in the EU: active use of preliminary information change, electronic methods of fulfilment of customs formalities as well as implementation of modern customs techniques, targeted at simplification and securing of customs formalities.

Due to the above-mentioned facts and keeping in mind the high role of mutual trade for well-being of both Russia and EU, improvement of customs cooperation legal base becomes the urgent task.

The author of the article points out the Initiative Russia-EU «Partnership for modernization» is able to be one the most crucial instruments of development of Russia-EU customs cooperation legal base. The Initiative is conceived to contribute to economic growth of Russia and EU by virtue of implementation of modernized agenda including in customs sphere.

Because of that author analyses customs cooperation issues provided by the Initiative, detects its weak points and proposes approaches towards enhancing Russia-EU trade-economic cooperation by means of modernization of trade flows customs administration.

Key words: initiative, EU, Russia, partnership, modernization, customs cooperation

References

1. Bulletin mezhdunarodnih dogovorov [Bulletin of international treaties] 2012. № 5. P. 12–63. (In Russian).
2. Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnij biznes [World economy and international business], ed. V.V. Polyakov and R.K. Shenin. Moscow, KNORUS Publ., 2008. P. 40. (In Russian).
3. M.L. Entin, I.A. Istomin. «Partnerstvo dlya modernizacii» Rossii i ES [Russia-EU «Partnership for modernization»]. Vestnik MGIMO-Universiteta [The Journal of MGIMO-University], 2012, no. 1, pp. 326-327. (In Russian).
4. Russia-EU initiative «Partnership for modernization» official web-site. Available at: www.formodernisation.com (accessed 29.01.2014).
5. Bulletin mezhdunarodnih dogovorov [Bulletin of international treaties] 1998. № 8. P. 3–74. (In Russian).
6. ASMAP «Tamozhennaya konvenciya o mezhdunarodnoj perevozke gruzov s primeneniem knizhki MDP (konvenciya MDP)» [ASMAP «The Convention on international transport of goods under cover of TIR carnets (TIR Convention)»], Moscow, 1993. (In Russian).
7. Federalnij zakon «O ratifikacii Protokola o prisoedinenii Rossijskoj Federacii k Marokeshskomu soglasheniju ob uchrezhdenii Vsemirnoj torgovoj organizacii ot 15 aprelya 1994 g. [Federal law «On the ratification of the Protocol on Russian Federation accession to the Marrakesh agreement establishing the World Trade Organization of April 15, 1994». Rossijskaya gazeta [Russian journal], no. 166, 23.07.2012. (In Russian).
8. Information resource "Partnership for Modernization: Russia-EU". Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Available at: http://www.formodernisation.com/dialogues/customs_regulations/dinamika.php (accessed 29.01.2014).

About the author

Daniil A. Turlanov – senior specialist-expert (lower) of the Trade representation of the Russian Federation in the Republic of Bulgaria, post graduate student of European law department of Moscow State Institute of International Relations (University) Ministry of Foreign Affairs of Russia.
E-mail: daniil-turlanov@yandex.ru