

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТРАНСПОРТНОЕ ПРАВО

УДК 339.543

Губин Алексей Владимирович,
кандидат экономических наук, доцент,
Российский университет транспорта (МИИТ)

Проблемы определения понятия и сущности таможенных процедур

Аннотация. В данной статье рассматриваются проблемы определения понятия и сущности современных таможенных процедур. Изучена эволюция понятия таможенной процедуры. Рассмотрены позиции исследователей по сущности и содержанию данного понятия. Проанализированы проблемы применения данного термина в современной трактовке. Рассмотрены международные аспекты института таможенных процедур. Концепции таможенных процедур в таможенном законодательстве СССР не существовало. В первые годы деятельности таможенных органов РФ появилась концепция таможенных режимов, которая далее трансформировалась в таможенном законодательстве Таможенного союза в понятие таможенных процедур. Позже данная концепция была перенесена в таможенное право Евразийского экономического союза. В соответствии с мнением ряда авторов целесообразно говорить о таможенном процессе в виде использования как административных процедур, так и их особой формы — таможенных процедур. Протекание таможенных процедур во времени образует этапы этого процесса, которые дают возможность декларанту достичь цели перемещения товаров. Органы государственной власти контролируют и регулируют такую деятельность, формируют доходы федерального бюджета. Большинство исследователей предполагают, что сущность таможенной процедуры проявляется не просто как свод норм таможенного права, а как системы правил для регулирования действий последовательного прибытия и убытия товаров на/с территории Евразийского экономического союза. В связи с этим важно определить границы и сущность этого понятия. Кроме того, эволюцию данного термина необходимо рассматривать в контексте международных правовых актов.

Ключевые слова: таможенный режим; таможенная процедура; юридическая процедура; юридический режим; юридический процесс; таможенное регулирование.

Aleksey V. Gubin,

Candidate of Economic Sciences, associate professor,
Russian University of Transport (MIIT)

Problems of defining the concept and essence of customs procedures

Abstract. The current paper deals with the problems of defining the concept and essence of modern customs procedures. There has been studied the evolution of the concept of the customs procedure. There have been considered the opinions of researchers on the essence and content of this concept. There have been analyzed the problems of using this term in the modern interpretation. There have been studied international aspects of the institution of customs procedures. The concept of customs procedures did not exist in the customs legislation of the USSR. In the first years of the activities of the customs authorities of the Russian Federation, the concept of customs regimes appeared, which was further transformed in the customs legislation of the Customs Union into the concept of customs procedures. Later, this concept was transferred to the customs law of the Eurasian Economic Union. In accordance with the opinion of several authors, it is worth talking about the customs process in the form of using both administrative procedures and their special form 'customs procedures'. The course of customs procedures in time forms the stages of this process, which enable the declarant to achieve the goal of moving goods. State authorities control and regulate such activities, form the revenues of the federal budget. Most researchers suggest that the essence of the customs procedure is manifested not just as a set of customs law, but as a system of rules for regulating the actions of the sequential arrival and departure of goods to/from the territory of the Eurasian Economic Union. In this regard, it is important to define the boundaries and essence of this concept. In addition, the evolution of this term must be considered in the context of international legal acts.

Keywords: customs regime; customs procedure; legal procedure; legal regime; legal process; customs regulation.

Таможенная процедура — это один из ключевых элементов института таможенного регулирования. Поэтому важно определить границы и сущность данного понятия.

В соответствии с п. 34 ст. 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее — ТК ЕАЭС) таможенная процедура является совокупностью норм, определяющих условия и порядок использования товаров на таможенной территории Союза или за ее пределами.

Однако до такой формулировки данное понятие претерпело определенную трансформацию сначала в таможенном законодательстве РФ, а затем таможенном законодательстве Таможенного союза и, впоследствии, в таможенном праве Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС).

В Таможенном кодексе СССР понятие «таможенная процедура» не использовалось. В первом Таможенном кодексе Российской Федерации, утвержденном Верховным Советом РФ 18 июня 1993 г. № 5221-1 (п. 12 ст. 18) было введено понятие «таможенный режим», которое было определено в качестве «совокупности положений, определяющих статус товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, для таможенных целей». В той же статье (п. 15) было сформулировано понятие «таможенное оформление» — процедура помещения товаров и транспортных средств под определенный таможенный режим и завершения действия этого режима в соответствии с требованиями и положениями настоящего Кодекса. Таким образом помещение товаров под таможенный режим признавалось процедурой.

Во втором Таможенном кодексе Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (п. 21 ст. 11) появляется понятие «таможенная процедура», которое было раскрыто как «совокупность положений, предусматривающих порядок совершения таможенных операций и определяющих статус товаров и транспортных средств для таможенных целей». Между тем в той же статье (п. 22) термин «таможенный режим» раскрывался как «таможенная процедура, определяющая совокупность требований и условий, включающих порядок применения в отношении товаров и транспортных средств таможенных пошлин, налогов и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а также статус товаров и транспортных средств для таможенных целей в зависимости от целей их перемещения через таможенную границу и использования на таможенной территории Российской Федерации либо за ее пределами», т.е. таможенный режим по своей природе был признан разновидностью таможенной процедуры.

Многие исследователи положительно восприняли такую трактовку. Например, Г. В. Матвиенко рассматривала таможенные процедуры и таможенные режимы (как их составную часть) в качестве частей таможенного процесса. По мнению автора, временное действие таможенных режимов формирует этапы таможенного процесса, прохождение через которые дает право декларанту достичь цели перемещения товара, при этом государство контролирует и регулирует такую операцию, формирует доходы федерального бюджета. Осуществление таможенного процесса предполагает как использование административных процедур, так их особого вида — таможенных процедур [1].

Тем не менее среди исследователей продолжались дискуссии о целесообразности соотношения данных понятий. В частности, В. И. Крусс подверг критике трактовку таможенного режима как разновидности таможенной процедуры, так как это породило отрицательную практику при разработке подзаконных нормативных актов, которые должны решать сугубо утилитарные задачи. При этом автор обосновал глубокое различие между правовыми режимами и юридическими процедурами [2].

Далее, при разработке положений Таможенного кодекса Таможенного союза понятие «таможенный режим» не использовалось, а таможенная процедура в дальнейшем определялась как «совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории Таможенного союза или за ее пределами». Позже практически в неизменном виде данное понятие перешло в ТК ЕАЭС. В итоге понятие «таможенная процедура» приобрело свою современную трактовку.

В результате понятие «таможенная процедура» фактически стало тождественным термину «таможенный режим». Отметим, что во втором Таможенном кодексе РФ содержание данного понятия также включало в себя еще и таможенные операции. В п. 20 ст. 11 данного правового акта таможенные операции определялись как «отдельные действия в отношении товаров и транспортных средств, совершаемые лицами и таможенными органами ... при таможенном оформлении товаров и транспортных средств».

Однако ряд исследователей уточняет и расширяет данное понятие. Так, В. Н. Гречуха определил таможенную процедуру не как совокупность норм, а как систему норм, которая регламентирует установленную совокупность действий в связи с прибытием товаров на таможенную территорию, нахождением и использованием их на данной территории, и убытием с нее. Субъектами данных правоотношений являются таможенные органы и лица, обладающие полномочиями в отношении прибывших товаров. В качестве действий рассматривается избрание таможенной процедуры и ее смена, помещение под таможенную процедуру, соблюдение условий помещения под таможенную процедуру, проведение соответствующего таможенного контроля в отношении условий помещения под таможенную процедуру и использование товаров в соответствии с ней, ответственность за несоблюдение перечисленных условий и пр. [3]

Составители и авторы «Комментария к Таможенному кодексу Таможенного союза...» в расширительном значении в качестве таможенной процедуры рассматривают определенный правовой режим, содержащий различные средства регулирования, как административно-правовые, так и финансово-правовые. Данные средства регламентируют правоотношения, связанные с перемещением товаров через таможенную границу между таможенным органом и лицом, обладающим

полномочиями в отношении товаров и перемещающих их для различных целей [4].

О. В. Гречкина и А. К. Тугушев провели водораздел между часто смешиваемыми понятиями «административная процедура» и «таможенная процедура». Они выразили позицию, что таможенная процедура является уникальным институтом административного права. Его уникальность заключается в том, что ему присущи одновременно как свойства административных процедур, так и признаки правового режима [5].

В своей более ранней научной работе А. К. Тугушев обосновал утверждение, что данное в действовавшем на момент написания статьи Таможенном кодексе Таможенного союза понятие таможенной процедуры не раскрывало сущностного понимания таможенных процедур как определенного процесса, выражающегося в совершении определенных действий участниками внешнеторговых операций и таможенными органами. В итоге данное понятие не содержало того, какие результаты преследуются при помещении товаров под таможенные процедуры. Был упущен тот факт, что выбор определенной таможенной процедуры приводит к применению установленного набора мер таможенного регулирования в отношении товаров и использованию соответствующего порядка пользования и распоряжения товарами. Далее автор сформулировал концепцию понятия таможенной процедуры, поставив на первое место порядок пользования и/или распоряжения товарами на/вне таможенной территории ЕАЭС. Данный порядок, в свою очередь, обусловлен целями перемещения товара. В зависимости от этих целей должен применяться соответствующий набор мер таможенного регулирования [6].

С. А. Агамагомедова сделала вывод, что таможенная процедура является набором различных процедурных норм (или административно-процедурным институтом). Данные нормы регламентируют административную процедуру того, как могут быть перемещены товары через таможенную границу. При этом все эти действия осуществляются под таможенным контролем. На основе этого автор пришла к заключению, что существует несоответствие между понятиями «административная процедура» и «таможенная процедура» [7]. Начиная с Таможенного кодекса Таможенного союза понятие таможенной процедуры было существенно сужено и, по сути, стало тождественным термину «таможенный режим», от которого отказались разработчики данного правового акта.

Многие авторы остаются сторонниками понятия «таможенный режим», так как считают его более содержательным и точным. По своей сути, по их мнению, таможенный режим как раз является частью правовых режимов.

В связи с дискуссией ряда авторов в отношении закрепленного в таможенном праве понятия «таможенная процедура» необходимо

отметить, что многие из них делают акцент только на перемещении товаров. Однако помещение товаров под конкретную таможенную процедуру не всегда связано с пересечением товарами таможенной границы. Например, продукты переработки, отходы и остатки образуются уже на таможенной территории, являясь при этом иностранным товаром, и не покидая ее, могут быть помещены под таможенные процедуры, применимые к ним. Такая ситуация возникает в связи с применением таможенных процедур свободной таможенной зоны, свободного склада, переработки на таможенной территории/для внутреннего потребления.

Весьма сложно указать цель помещения товаров под таможенную процедуру в ее понятии из-за многообразия таких целей. В наиболее общем плане такие цели привязываются к характеру сделки, в соответствии с которой товары перемещаются через таможенную границу и помещаются под избранную таможенную процедуру. Кроме того, российские и иностранные лица могут перемещать товары для собственных нужд.

В связи этим интересна новая трактовка таможенной процедуры, сформулированная Н. А. Назаренко и М. С. Савченко. Они рассматривают данное понятие в качестве установленной таможенным правом модели вовлечения в экономический или культурный оборот товара, который был перемещен через таможенную границу (либо был уже получен на таможенной территории). Данная модель вовлечения в оборот основана на соблюдении баланса публичных и частных интересов. Обосновывая новое понятие таможенной процедуры, авторы предложили определить таможенную процедуру в качестве совокупности условий вовлечения товаров во внешний или внутренний хозяйственный (культурный) оборот с соблюдением установленных запретов и ограничений, уплатой таможенных платежей. Таким образом можно реализовать свои права на ввоз/вывоз товаров, пользование ими на таможенной территории или за ее пределами [8]. Авторы в качестве основного предназначения таможенных процедур рассматривают определение ряда регламентированных нормами таможенного права условий, соблюдая которые, лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров, может вовлечь их во внутренний или внешний хозяйственный (культурный) оборот. Таким образом, таможенная процедура рассматривается прежде всего как инструмент правового регулирования.

Важным моментом, который отметили авторы, является соблюдение баланса публичных и частных интересов при применении таможенных процедур. Если интерес лица, перемещающего товары, заключается в реализации своих потребностей (прямых или опосредованных), то интерес государства — применение мер таможенного регулирования, формирование федеральных доходов и достижение иных общественных целей. Сущностное понимание таможенных процедур дало авторам возможность определить их основное предназначение — создать такие

условия для вовлечения товаров, перемещенных через таможенную границу либо полученных на таможенной территории, в экономический (культурный) оборот, который бы позволил бы обеспечить оптимальный баланс публичных и частных интересов при осуществлении внешнеторговых операций [8].

Однако несмотря на детальное изучение правового характера таможенной процедуры, нельзя упускать из вида международный аспект появления понятия «таможенная процедура». Несмотря на то что Россия присоединилась к Киотской конвенции о гармонизации и упрощении таможенных процедур (далее — Киотская конвенция) лишь в 2010 г., очевидно, что таможенное законодательство РФ и до того разрабатывалось под влиянием данного документа. Интересным фактом является то, что данное понятие используется как в названии, так и в тексте документа, однако его определения в Конвенции не приводится. Тем не менее в глоссарии Всемирной таможенной организации, которая администрирует Конвенцию, данное понятие раскрывается: «*customs procedure — treatment applied by the Customs to goods which are subject to Customs control*», или «таможенная процедура — режим (регулирование), применяемый (ое) таможенной службой к товарам, подлежащим таможенному контролю» [<https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/glossary-of-international-customs-terms/glossary-of-international-customs-terms.pdf?db=web>]. И здесь действительно речь идет именно о правовом режиме/правовом регулировании.

Данное определение и далее встречается в официальных международных документах, например, в гл. 4 «Таможенные процедуры», которая является частью Тихоокеанского соглашения о более тесных экономических отношениях плюс (*PACER Plus*). Это соглашение о свободной торговле между членами Форума Тихоокеанских островов (Островные страны Форума плюс Австралия и Новая Зеландия), которое вступило в силу 13 декабря 2020 г. [<https://pacerplus.org/resources/public/chapter-4-summary-customs-procedures>].

Таким образом, современное понятие «таможенная процедура» соответствует его международной трактовке.

Однако существует проблема, связанная с применением данного термина. Очевидно, что понятие «таможенная процедура» в ТК ЕАЭС ограничено теми 17 таможенными процедурами, которые упомянуты в соответствующем разделе. Однако случаев перемещения и использования товаров больше, так как в соответствии с разделом V ТК ЕАЭС отдельные виды товаров перемещаются без помещения под таможенные процедуры в целях сокращения таможенных формальностей, так как они ввозятся или вывозятся преимущественно не для целей реализации, но к ним также применяются определенные меры таможенного регулирования. Основное

требование — сохранение целевого характера использования товаров. Так, например, товары для личного пользования не должны ввозиться для коммерческих целей, а транспортные средства международной перевозки не должны применяться для внутренних перевозок. В противном случае такие товары должны быть помещены под соответствующие таможенные процедуры.

Таким образом, возникает расширенное и более узкое понимание таможенных процедур. В расширенном понимании таможенные процедуры применяются ко всем товарам, перемещаемым через таможенную границу, либо иностранным товарам, полученным или находящимся на таможенной территории. Например, вопросы перемещения товаров, которые по ТК ЕАЭС не помещаются под таможенные процедуры (товары для личного пользования, припасы, транспортные средства международной перевозки), в Киотской конвенции регламентируются Специальным приложением J «Специальные процедуры», т.е. являются разновидностью таможенных процедур (хотя необходимо отметить, что Россия не ратифицировала данные специальные приложения).

Рассмотрим еще один международный документ — Соглашение о Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве, разработанное на базе Ассоциации государств Юго-Восточной Азии. Таможенной процедуре там дается следующее определение: «...*the measures applied by the customs authority of a Party to goods and to the means of transport that are subject to its customs laws and regulations*» («...меры, применяемые таможенным органом Стороны к товарам и транспортным средствам, на которые распространяются ее таможенные законы и правила») [<https://rcepsec.org/wp-content/uploads/2020/11/Chapter-4.pdf>].

Подводя итог, целесообразно сделать следующие выводы.

1. Сущность понятия «таможенная процедура» до сих пор вызывает дискуссии среди ученых, которые соотносят его либо с юридическим процессом, юридической процедурой либо с юридическим режимом.

2. Вызывает споры формулировка данного понятия (закрепленная в ТК ЕАЭС). Многие авторы считают, что она неправильно отражает содержание таможенной процедуры, в частности, отсутствует какое-либо целеполагание.

3. Причиной появления в таможенном праве данного понятия во многом послужили международные документы, в первую очередь Киотская конвенция.

4. В международных документах понятие таможенной процедуры формулируется максимально широко, как меры регулирования, применяемые к перемещаемым (перемещенным) через таможенную границу товарам.

5. В ТК ЕАЭС понятие таможенной процедуры сводится к выбору одной из 17 возможных таможенных процедур, хотя существуют варианты перемещения товаров без помещения под таможенную процедуру.

В заключении попытаемся дать расширенную формулировку данного понятия. Таможенная процедура — совокупность мер таможенного регулирования, применяемых к декларируемым товарам, иные условия перемещения, пользования и распоряжения ими, которые определяются исходя из целей и особенностей перемещения, использования и состояния товара.

Литература

1. Матвиенко, Г. В. Взаимодействие и классификация таможенных процедур // Финансовое право. — 2008. — № 4 // СПС КонсультантПлюс.
2. Крусс, В. И. О дефиците конституционного правопонимания и неконституционности нормативных конструкций российского таможенного законодательства // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 10. — С. 42—53 // СПС КонсультантПлюс.
3. Гречуха, В. Н. Транспортное право: правовое регулирование деятельности воздушного транспорта : монография. — Москва : Юстиция, 2016.
4. Научно-практический комментарий к Таможенному кодексу Таможенного союза ЕврАзЭС (постатейный) / под редакцией А. Н. Козырина // СПС КонсультантПлюс. 2013.
5. Гречкина, О. В. Административные и таможенные процедуры в деятельности таможенных органов / О. В. Гречкина, А. К. Тугушев // Административное право и процесс. — 2017. — № 11. — С. 49—52.
6. Тугушев, А. К. К вопросу о понятии и классификации таможенных процедур в ЕАЭС // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 7. — С. 31—38 // СПС КонсультантПлюс.
7. Агамагомедова, С. А. Административная процедура и таможенная процедура: проблема соотношения понятий // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 6. — С. 27—34 // СПС КонсультантПлюс
8. Назаренко, Н. А. О понятии и содержании таможенной процедуры / Н. А. Назаренко, М. С. Савченко // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 3(41). — С. 227—237 // СПС КонсультантПлюс.

References

1. Matviyenko, G. V. Vzaimodeystviye i klassifikatsiya tamozhennykh protsedur [Interaction and classification of customs procedures] // Finansovoye pravo. — 2008. — № 4 // SPS Konsul'tantPlyus.
2. Kruss, V. I. O defitsite konstitutsionnogo pravoponimaniya i nekonstitutsionnosti normativnykh konstruktsiy rossiyskogo tamozhennogo zakonodatel'stva [On the deficit of constitutional legal understanding and unconstitutionality of normative structures of Russian customs legislation] // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. — 2010. — № 10. — S. 42—53 // SPS Konsul'tantPlyus.
3. Grechukha, V. N. Transportnoye pravo: pravovoye regulirovaniye deyatel'nosti vozdushnogo transporta [Transport law: legal regulation of air transport]: monografiya. — Moskva : Yustitsiya, 2016.

4. Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Tamozhennomu kodeksu Tamozhennogo soyuza YevrAzES (postateynyy) [Scientific and practical commentary on the Customs Code of the EurAsEC Customs Union (item-by-article)] / pod redaktsiyey A. N. Kozyrina // SPS Konsul'tantPlyus. 2013.
5. Grechkina, O. V. Administrativnyye i tamozhennyye protsedury v deyatel'nosti tamozhennykh organov [Administrative and customs procedures in the activities of customs authorities] / O. V. Grechkina, A. K. Tugushev // Administrativnoye pravo i protsess. — 2017. — № 11. — S. 49—52.
6. Tugushev, A. K. K voprosu o ponyatii i klassifikatsii tamozhennykh protsedur v YEAEU [On the issue of the concept and classification of customs procedures in the EAEU] // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. — 2017. — № 7. — S. 31—38 // SPS Konsul'tantPlyus.
7. Agamagomedova, S. A. Administrativnaya protsedura i tamozhennaya protsedura: problema sootnosheniya ponyatiy [Administrative procedure and customs procedure: the problem of correlation of concepts] // Administrativnoye i munitsipal'noye pravo. — 2017. — № 6. — S. 27—34 // SPS Konsul'tantPlyus
8. Nazarenko, N. A. O ponyatii i sodержanii tamozhennoy protsedury [On the concept and content of the customs procedure] / N. A. Nazarenko, M. S. Savchenko // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2015. — № 3(41). — S. 227—237 // SPS Konsul'tantPlyus.