



Опыт создания и основные слагаемые успешной деятельности Таможенного союза ЕС

Е.Д. Чеботарева

В свете начавшегося формирования таможенного союза в составе России, Казахстана и Белоруссии (с возможностью присоединения к нему в перспективе других стран СНГ) значительный интерес представляет опыт Европейского Союза, где такой союз успешно действует уже более 40 лет.

Таможенный союз стал отправным этапом для дальнейшего развития ЕС и в немалой степени способствовал его превращению в центр притяжения для других европейских стран. К настоящему времени ЕС достиг высшей стадии региональной экономической интеграции – экономического и валютного союза, а число его участников возросло от первоначальных 6 до 27. И хотя, на первый взгляд, таможенный союз «растворился» в экономическом и валютном союзе, в действительности он продолжает выполнять возложенные на него важные функции по повышению международной конкурентоспособности европейской экономики и укреплению ее позиций на мировом рынке.

Позитивный опыт строительства и функционирования таможенного союза в ЕС заслуживает внимательного изучения. Не все в европейском опыте может быть безоговорочно использовано в практике интеграции на постсоветском пространстве, но учитывать факторы, способствующие повышению эффективности таможенного союза, и проблемы, связанные с его формированием и деятельностью, представляется целесообразным.

Прежде всего, необходимо иметь в виду наличие ряда объективных предпосылок для учреждения таможенного союза ЕС. Все шесть стран-учредителей (Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург) находились на примерно одинаковом уровне экономического развития и имели сходную структуру хозяйства, основанную на высокоразвитой

промышленности и открывающую возможности для производственной, межотраслевой и внутриотраслевой кооперации, что является главным условием успешного развития интеграционных процессов.

Нельзя сбрасывать со счетов накопленный организационный опыт участия Бельгии, Нидерландов и Люксембурга в трехстороннем таможенном союзе с 1948 г., а также полезную практику взаимодействия в таможенно-тарифной сфере между всеми шестью странами в рамках Европейского объединения угля и стали (Договор о ЕОУС, подписанный в 1951 г., в силу своего секторального характера, не предусматривал создания таможенного союза). К тому же экономическая обстановка в Европе с конца 1950-х до середины 1960-х годов, когда формировался таможенный союз ЕС, благоприятствовала либерализации взаимной торговли между его участниками.

Несмотря на разногласия по многим вопросам, все страны-учредители были экономически заинтересованы действовать сообща и проявляли сильную политическую волю к объединению. Это создавало почву для нахождения взаимоприемлемых компромиссов, позволивших решить проблемы образования таможенного союза, а в дальнейшем перейти к более сложным этапам интеграции.

Следует учитывать и некоторые особенности таможенного союза ЕС. Прежде всего, он по сути отличается от традиционных таможенных союзов, действовавших до начала Второй мировой войны и ориентированных исключительно на создание торговых блоков, что соответствовало тогдашнему уровню развития производительных сил. В ЕС таможенный союз изначально рассматривался в контексте экономической интеграции, выходящей за рамки торговли товарами и предполагающей тесное сра-



щивание национальных хозяйств в других секторах. На практике его формирование сопровождалось постепенной либерализацией в сферах трансграничного передвижения услуг, капиталов и рабочей силы, разработкой единых правил конкуренции и переходом стран-членов к проведению общей торговой политики в отношении третьих стран. Таким образом, с самого начала речь шла о таможенном союзе с элементами единого внутреннего рынка и экономического союза.

В трактовке понятия таможенного союза применительно к таможенно-тарифной сфере ЕС пошел дальше требований, предъявляемых к этой форме региональных объединений статьей XXIV Соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ-1947), входящего в пакет документов ВТО. Согласно определению, приводимому в ст. 9 Римского договора 1957 г. об учреждении Европейского экономического сообщества (ныне ст. 28 Лиссабонского договора о функционировании Европейского Союза, вступившего в силу 1 декабря 2009 г.), таможенный союз «охватывает всю торговлю товарами и предусматривает запрещение импортных и экспортных пошлин и любых равнозначных сборов в торговых отношениях между государствами-членами, а также установление единого таможенного тарифа в их отношениях с третьими странами». Далее в пункте 2 той же статьи отмечается, что положения об отмене таможенных пошлин и сборов «относятся к товарам, происходящим из государств-членов, а также к товарам происхождением из третьих стран, находящимся в свободном обращении в государствах-членах».

Таким образом принцип свободного передвижения товаров в рамках ЕС распространяется и на товары третьих стран, при ввозе которых в одну из стран-членов были выполнены все необходимые таможенные формальности, включая взимание пошлин и сборов; такие товары приравниваются к национальным товарам стран-членов (в ГАТТ отмена пошлин и сборов предусмотрена только в отношении «товаров, происходящих из таможенных территорий», входящих в состав таможенного союза).

Наконец, с 1970 г. таможенные пошлины и подобные им сборы, взимаемые при импорте в страны-члены товаров из третьих стран, входят с состав так называемых собственных

финансовых средств Европейского Союза и играют важную роль в финансировании его единого бюджета.¹ Они зачисляются на счет Европейской Комиссии (см. ниже) и используются централизованно для покрытия части расходов, связанных с деятельностью этого объединения. В 2007 г. доходы от взимания сборов на внешних границах ЕС составили 17 млрд евро, или 15% единого бюджета.²

До 1970 г. собственных средств у ЕС не было; таможенные пошлины и приравненные к ним сборы поступали в доход страны-импортера, а финансирование единого бюджета в полном объеме осуществлялось путем ежегодного согласования взносов стран-членов, проходившего, как правило, в обстановке острых конфликтов между ними.

В управление таможенным союзом в той или иной мере вовлечены все основные звенья институциональной системы Евросоюза: Европейский парламент, Совет (высший законодательный орган), Комиссия (главный исполнительный орган) и Суд ЕС. Преимущество указанной системы - в сочетании межгосударственных и надгосударственных (наднациональных) элементов, позволяющем обеспечивать баланс интересов отдельных стран-членов и ЕС в целом. Соотношение между этими элементами на разных этапах существования ЕС менялось: в основном в сторону усиления наднационального характера механизма управления интеграционными процессами. В частности, повышению эффективности таможенного союза способствовали переход к использованию в качестве основного метода принятия решений в органах ЕС квалифицированного или простого большинства голосов (единогласие применяется в отношении ограниченного круга наиболее важных вопросов) и юридическая обязательность уже принятых постановлений для всех стран-членов.

Особо следует отметить конструктивную роль Европейской комиссии сокращенно – Комиссии). По своему составу и принципам деятельности она является полностью наднациональным институтом, наделенным широкими полномочиями и призванным исходить из интересов ЕС в целом. В качестве постоянного исполнительного органа Комиссия, в частности, (1) обеспечивает повседневную реализацию таможенного союза; (2) готовит предложения по различным аспектам его деятельно-



сти (т.н. право инициативы); (3) следит за выполнением странами-членами постановлений Совета; (4) принимает самостоятельные решения по отдельным частным вопросам (например, о применении штрафных санкций к странам-нарушителям правил таможенного союза). Кроме того, ей совместно с Советом поручено представлять ЕС в торговых и тарифных переговорах с третьими странами и международными организациями.

В рабочем аппарате Комиссии имеется Генеральный директорат по налогам и таможенному союзу. Разработка предложений, касающихся таможенного союза, осуществляется соответствующим подразделением этого Генерального директората. Комиссия действует в тесном контакте с Советом и Европарламентом. В предусмотренных договорами случаях запрашивается мнение консультативных органов – Экономического и социального комитета и Комитета регионов (с целью выяснения отношения к данному конкретному вопросу деловых кругов, местных органов власти и различных слоев населения).

Ядром судебной системы ЕС является Суд Европейского Союза – независимый орган, не подчиняющийся никаким другим органам этого объединения. Он обеспечивает единообразное толкование и применение учредительных договоров странами-членами и следит за законностью действий всех институтов ЕС.

Урегулирование споров по вопросам, относящимся к юрисдикции таможенного союза, также возложено на Суд ЕС. Имеются виду споры, связанные с нарушением права ЕС (европейского права), под которым понимается совокупность правовых норм, зафиксированных в учредительных договорах, а также в нор-

мативных актах, принятых в их развитие на региональном уровне. По вопросам таможенного союза большинство дел возникает по искам Комиссии к одной или нескольким странам-членам в связи с невыполнением ее предписаний об устранении тех или иных барьеров во взаимной торговле и отказом исправить положение в установленный срок. Такие случаи нередки, когда решения Совета или Комиссии принимаются в форме директив, не имеющих прямого действия и реализуемых через принятие соответствующих национальных законов. Важно подчеркнуть, что Суд ЕС не вникает в суть дела, его задача – подтвердить или опровергнуть факт правонарушения и соответственно признать требования Комиссии, а также налагаемые ею на страны-нарушители штрафы законными или противозаконными.

Решения Суда ЕС подлежат безусловному исполнению. Маастрихтский договор наделил его правом налагать на ответчика, продолжающего не выполнять нормы права ЕС, санкции в виде штрафа, взимаемого одновременно или за каждый день просрочки. Процедура апелляции не предусмотрена.

Примечания:

¹Наряду с таможенными пошлинами и сборами, в состав собственных средств ЕС входят отчисления в размере 0,5% от взысканной каждой страной ЕС суммы налога на добавленную стоимость. Дефицит единого бюджета покрывается взносами стран-членов (определяются пропорционально объему их ВВП).

²«Европейский Союз: факты и комментарии». Выпуск 52. Апрель-июнь 2008 г., с. 5. АЕВИС. М. (http://www.edc-aes.ru/union/archive/vipusk_52.html)

*Окончание статьи см.
в одном из следующих номеров журнала*