

Таможенно-тарифная политика**ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
В РОССИИ: КАКИМИ ДОЛЖНЫ БЫТЬ
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ****Галина БАЛАНДИНА, Юрий ПОНОМАРЕВ, Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ**

Галина Владимировна Баландина — старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований Института прикладных макроэкономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: balandina-gv@ranepa.ru

Сергей Германович Синельников-Мурылев — доктор экономических наук, профессор, ректор, Всероссийская академия внешней торговли (РФ, 119285, Москва, ул. Пудовкина, 4а).
E-mail: sinel@vavt.ru

Юрий Юрьевич Пономарев — кандидат экономических наук, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований Института отраслевых рынков и инфраструктуры, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82); старший научный сотрудник, Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (РФ, 125009, Москва, Газетный пер., 3–5, стр. 1).
E-mail: ponomarev@ranepa.ru

Аннотация

Федеральная таможенная служба (ФТС) России декларирует повышение качества администрирования таможенных платежей и снижение административной нагрузки на бизнес за счет автоматической регистрации таможенных деклараций, поданных участниками внешнеэкономической деятельности (ВЭД) низкого уровня риска, и их автоматического выпуска (до 80% в 2020 году), совершенствуя работу по категорированию участников ВЭД по уровню риска. Однако основные меры по совершенствованию таможенного администрирования, закрепленные в официальных правительственных и ведомственных планах, сохраняют базовые технологии и бизнес-процессы неизменными, а значит, консервируют и основные проблемы. В результате по международным рейтингам Россия отстает от развитых и даже многих развивающихся стран в области организации государственного контроля трансграничных перемещений товаров. В статье рассмотрены наиболее острые актуальные проблемы в таможенной сфере и представлены предложения по их решению. В частности, проанализирована проблематика международного транзита, связанная с унификацией таможенных документов и финансовых гарантий со странами, участвующими в транзитных операциях. В сфере электронного документооборота рассмотрены вопросы использования первичных документов экономических операторов, в том числе электронных данных, составленных иностранными юридическими лицами. В части нетарифных мер регулирования обсуждается возможность переноса контроля соблюдения мер технического регулирования на этап внутреннего оборота товаров в экономике. Еще одним важным вопросом является возможность внедрения генеральных финансовых гарантий, размер которых был бы адекватен риску неплатежей. С точки зрения развития системы управления рисками в таможенной сфере затрагивается вовлечение в анализ рисков больших данных из многочисленных источников (в частности, сведений производителей, а также юридических лиц, участвующих в цепочке поставок и в рамках оборота товаров на территории страны). В качестве одного из важных направлений развития внешнеторговой инфраструктуры рассматривается формирование условий для создания на территории России консигнационных (бондовых) складов, включая склады для интернет-магазинов.

Ключевые слова: внешнеэкономическая деятельность, таможенное администрирование, система управления рисками, «единое окно».

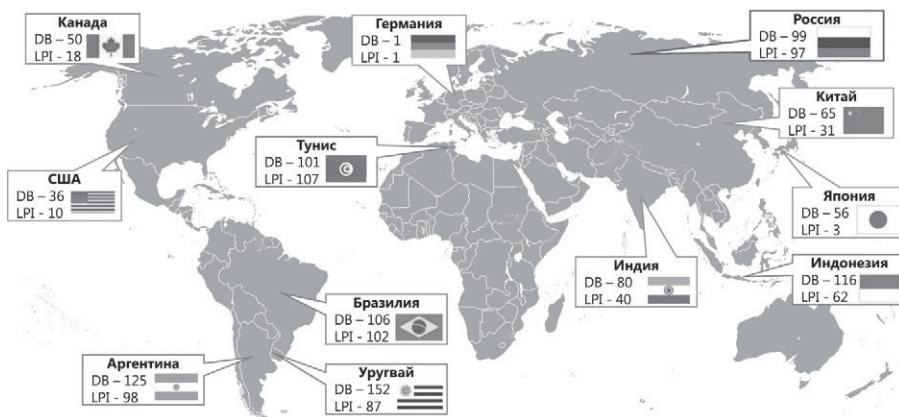
JEL: F01, F02, F13.

В работе использованы элементы доклада [Баландина и др., 2019], подготовленного авторами настоящей статьи и более детально раскрывающего основные ее положения.

1. Текущее состояние и основные проблемы таможенного администрирования

В таможенной сфере происходят определенные позитивные изменения, проявляющиеся в переходе на электронное декларирование, в постепенном сокращении сроков выпуска товаров. Тем не менее в международных рейтингах в области организации государственного контроля трансграничных перемещений товаров Россия отстает от развитых и даже многих развивающихся стран.

В составленном Всемирным банком индексе эффективности логистики за 2018 год по критериям, оценивающим таможенно-пограничные формальности, Россия находится на 97-м месте из 163 стран¹ [Arvis et al., 2018], в рейтинге Всемирного банка Doing Business 2020 по направлению «Международная торговля» — на 99-м месте из 190 стран² (рис. 1). То есть по эффективности таможенного администрирования Россия отстает от стран с сопоставимым уровнем экономического развития, российские компании несут ощутимо большие издержки, связанные с перемещением товаров через границу, чем их зарубежные конкуренты.



Примечание. DB — позиция по эффективности таможни в рейтинге Doing Business World Bank за 2018 год; LPI — положение по эффективности таможни в рейтинге эффективности логистики (Logistics Performance Index) в 2018 году.

Источник: по данным Всемирного банка. <https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings>; <https://lpi.worldbank.org/international/global>.

Рис. 1. Позиции России по индексу эффективности таможенного администрирования и логистики, 2018 год

¹ <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018>.

² <http://russian.doingbusiness.org/rankings>. Рейтинг построен на основе данных по состоянию на 1 мая 2019 года.

Таможенная служба декларирует задачу повышения качества администрирования таможенных платежей и снижения административной нагрузки на бизнес. Этого предполагается достичь за счет автоматической регистрации таможенных деклараций, поданных участниками внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД) низкого уровня риска, и их автоматического выпуска (до 80% к 2020 году), а также посредством совершенствования работы по отбору компаний для включения в «зеленый сектор». Планируется концентрация декларирования в центрах электронного декларирования, а фактический контроль — в местах нахождения товаров. Для борьбы с «серым импортом» предлагается ввести маркировку каждой единицы некоторых видов товаров. Планируется создание единой информационной среды налоговых и таможенных органов, включая единый механизм сквозного контроля на всех этапах оборота импортных товаров, подлежащих прослеживаемости. Особенностью системы прослеживаемости будет полностью электронный документооборот счетов-фактур и универсального передаточного документа между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по созданию, внедрению и сопровождению национальной системы прослеживаемости и налогоплательщиками, в том числе применяющими специальные режимы налогообложения, при продаже импортных товаров³.

Пока еще не преодолена ведомственная разобщенность контролирующих органов: ведомства не стремятся к оптимизации своих функций и кооперации между собой. Дублирующие друг друга проверки таможенных и налоговых органов, а в пунктах пропуска — таможенных и иных государственных органов, осуществляющих контроль трансграничного перемещения товаров, транспортных средств и лиц, влекут за собой ненужные затраты государства и участников ВЭД. Разобщенность ведомств позволяет недобросовестным лицам предоставлять в разные контролирующие органы и на разных этапах таможенного оформления неодинаковую информацию о товарах и сделках с ними. Вместе с тем зарубежные исследования опыта обмена информацией между таможенными администрациями и налоговыми органами показывают, что такой обмен является необходимым для эффективного выполнения государственных фискальных функций [Nap, McGauran, 2014].

³ Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123006-proekt_osnovnykh_napravlenii_byudzhethoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2019_god_i_na_planovyi_period_2020_i_2021_godov.

Основные проверочные мероприятия в фискальных целях, в том числе оценка правильности заявления таможенной стоимости, проводятся до выпуска товаров в оборот. Товары могут принудительно удерживаться на транспортных терминалах и на частных складах временного хранения (СВХ) до проверки расчетов таможенных платежей. Такая схема организации таможенного контроля создает предпосылки для административного давления, вынуждает выводить денежные средства из оборота компаний для их беспроцентного хранения на счетах Федерального казначейства в виде авансов и денежных депозитов.

Контроль товаров осуществляется в рамках отдельной поставки (одной таможенной декларации), что препятствует организации аудита сделки после выпуска товаров в пределах всей хозяйственной деятельности импортера и его контрагентов.

Система управления рисками, по сути, подменена «тарифной сеткой» (стоимостными профилями риска) с указанием минимальной стоимости товаров для начисления таможенных платежей для компаний, не отнесенных к низкому уровню риска.

Серьезную критику вызывает категорирование участников ВЭД по уровню риска в том виде, в каком его применяют таможенные органы. Облегчение процедур только для компаний, включенных в «зеленый сектор» на основе информации об их поведении и без учета рискованности их операций, не обеспечивает надежного контроля. Снижение уровня контроля до выпуска товаров должно компенсироваться полноценными проверками импортных операций в рамках всей хозяйственной деятельности, однако этого не происходит. Участники ВЭД, не включенные в группу добросовестных, подвергаются чрезмерным и непредсказуемым проверкам, что вытесняет из внешнеэкономической деятельности малый и средний бизнес.

Основным источником информации для целей таможенного контроля с точки зрения таможенных органов являются перевозчики и лица, осуществляющие деятельность на российской территории (импортеры, владельцы СВХ, иногда отраслевые общественные ассоциации). Информация от иностранных производителей, отправителей, иных лиц, задействованных в международной цепочке поставок, и государственных органов зарубежных государств практически не используется, за исключением запроса отдельных сведений по конкретной сделке или поставке.

Общий негативный фон формирует нацеленность таможенной службы на сбор таможенных платежей в максимально возможных размерах. Практически не оценивается воздействие методов осуществления таможенного контроля на другие факторы, влияющие на развитие предпринимательства и внешней торговли.

При этом громоздкость контроля не обеспечивает его надежности и эффективности. Так, по данным на сайте правительства России в сфере легкой промышленности объем теневого рынка экспертно оценивается в размере до 1 трлн руб., что составляет 30% суммарного объема ввозимых и производимых на территории России товаров, а доля поставщиков, использующих схемы «серого импорта», оценивается в 20–60%⁴.

В качестве меры противодействия нарушениям в таможенной сфере активно пропагандируется маркировка каждой единицы товаров. Однако она не решает проблем занижения таможенной стоимости и уклонения тем самым от уплаты таможенных платежей. Без поддерживающих мер контроля оборота товаров (проверки при реализации товаров, в том числе на вещевых рынках) сама по себе маркировка не гарантирует защиты от незаконного ввоза товаров с недостоверным декларированием, в том числе с выпуском товаров на территории Белоруссии, Казахстана и других государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС). К тому же маркировка не затрагивает быстро растущий канал ввоза товаров через интернет-магазины. Уже только по этим причинам маркировку нельзя рассматривать в качестве панацеи от незаконного импорта. Анализ товарных, транспортных и денежных потоков за определенный период от производства товара за рубежом до его реализации на внутреннем рынке обеспечивает прослеживаемость надежнее, чем маркировка каждой единицы импорта. Кроме того, дополнительные издержки производителей и импортеров на маркировку неизбежно отражаются в ценах.

По сравнению с предыдущей версией Таможенного кодекса (Таможенного союза) новый Кодекс ЕАЭС, вступивший в силу 1 января 2018 года, закладывает качественно новые правила для уполномоченных экономических операторов, которыми могут стать перевозчики, таможенные представители, импортеры или экспортеры, а также иные лица, задействованные в цепочке поставок товаров. Кодекс предусматривает широкое использование информационных технологий в таможенном деле.

Для реализации положений нового Кодекса принят Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты»^{5, 6}, к несомненным достоинствам которого относится приоритет электронных документов по сравнению с документами на

⁴ <http://government.ru/activities/selection/301/32215/>.

⁵ Вступил в силу 4 сентября 2018 года.

⁶ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093.

бумажном носителе, развитие электронных сервисов для участников ВЭД (личный кабинет, единый лицевой счет и прочие).

В то же время обновленное таможенное законодательство по-прежнему закрепляет многоэтапность таможенного оформления [Баландина и др., 2018] с требованием представления документов и сведений на каждом этапе различными лицами, предусматривает необходимость проверки заявленных в таможенной декларации сведений до выпуска товаров. Тем самым основные недостатки в организации таможенного дела консервируются, по крайней мере на ближайшее будущее.

Консервации действующих механизмов администрирования способствует выбор в качестве основного направления контроля на этапе декларирования товаров их маркировки для последующего прослеживания. В то же время лучшие мировые практики таможенного администрирования основаны на минимизации проверочных мероприятий при прохождении товаров через границу за счет профессионального анализа информации о поставках до их прибытия на таможенную территорию страны и переноса фискального контроля на этап после выпуска товаров в хозяйственный оборот.

2. Актуальные направления совершенствования таможенных процедур

Система фискального контроля

Роль ввозных таможенных пошлин в доходах федерального бюджета неуклонно уменьшается из-за снижения ставок ввозных таможенных пошлин и расширения зон свободной торговли с третьими странами. Так, если в 2008 году доля ввозных таможенных пошлин в доходах федерального бюджета составляла 6,74%, то в 2018 году этот показатель снизился до 3,46%⁷.

Таможенными органами применяется технология контроля правильности расчета таможенных платежей на основе профилей риска на этапе декларирования товаров. Сроки выпуска и финансовые издержки импортера на выполнение таможенных формальностей зависят от того, будет ли он отнесен к участникам ВЭД с низким уровнем риска и каким образом настроены профили риска по сравнению с ценами, по которым он покупает товары.

Система фискального контроля выстроена таким образом, чтобы импортеру было экономически целесообразно заранее выяснять уровень цен на импортируемые товары, удовлетворяющий

⁷ Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета. 2018. https://roskazna.ru/upload/iblock/166/otchet_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_za_2018.zip.

таможенные органы, и отражать его в документах, представляемых для таможенного оформления, не вступая в конфронтацию с таможенными органами относительно ставки таможенной пошлины, применяемой к товару (код по ТН ВЭД ЕАЭС). В противном случае импортер может быть исключен из «зеленого сектора» участников ВЭД низкого уровня риска. Тогда к нему могут применяться такие «дисциплинирующие меры», как досмотр 15% и более всех импортируемых товаров, требование залоговых платежей на период дополнительной проверки заявленной таможенной стоимости в заведомо завышенных размерах и т. д.

Новый закон о таможенном регулировании в Российской Федерации расширяет полномочия таможенных органов для проверки сведений до выпуска товаров и их корректировки под угрозой удержания товара, когда срабатывают так называемые профили риска. Если таможенный орган требует скорректировать заявленный код по ТН ВЭД ЕАЭС, таможенную стоимость или иные сведения, которые влияют на определение подлежащих уплате таможенных платежей, а импортер не подчиняется, таможенный орган отказывает в выпуске товаров. Если же импортер выполняет требования таможенного органа для того, чтобы забрать свой товар с транспортного терминала или СВХ (корректирует сведения в декларации, доплачивает таможенные платежи), то это предлагается рассматривать как добровольные действия. Соответственно, если после выпуска товаров импортер всё-таки решит отстаивать свои интересы, обжалуя решения таможенных органов, и вышестоящий таможенный орган или суд признают эти действия незаконными (при обжаловании в судебном порядке эта процедура занимает от шести месяцев), импортер вправе рассчитывать на возврат лишь тех денежных средств, которые он уплатил, без каких-либо процентов и компенсаций за незаконное удержание его денег.

Кроме этого, новый закон предусматривает единственную форму расчетов между плательщиками таможенных платежей и бюджетом через авансовые платежи, средства которых должны беспроцентно (увеличивая финансовые издержки бизнеса и в конечном итоге перекладываясь в цены товаров) храниться на счетах Федерального казначейства в размере, позволяющем списать при декларировании товаров полностью все таможенные платежи и НДС. Для предотвращения задержек выпуска товаров импортер обычно вносит еще дополнительные суммы на случай требования корректировок сведений, влияющих на размер таможенных платежей, либо требования денежного залога в качестве условия выпуска товаров. Для малого и среднего бизнеса, не обладающих

достаточной финансовой устойчивостью, сложившаяся система контроля становится разорительной.

Таким образом, применяемая система фискального контроля позволяет в любой момент обеспечить взыскание в бюджет таможенных платежей на законных основаниях практически в любых размерах.

Для государства такая система также имеет отрицательные стороны. Проверка правильности расчета таможенных платежей по отдельной партии товара не позволяет осуществлять полноценный аудит сделки после выпуска во внутренний оборот в рамках всей деятельности импортера и его контрагентов, а также не оставляет возможности проследить движение поставки для последующего налогового контроля по финансовым и бухгалтерским документам. Служба, мотивированная на применение мер принудительной уплаты таможенных платежей, не всегда может в достаточной мере обосновать свою позицию. По искам импортеров в судебном порядке более 50% решений таможенных органов по таможенной стоимости признаются незаконными⁸, а собранные денежные средства возвращаются из бюджета. Правда, далеко не все компании могут позволить себе судиться с государством.

Перенос значительной части фискального контроля на этап после выпуска товаров позволит существенно сократить время выпуска и повысить эффективность проверочных мероприятий. В этой технологии контроля на импортера возлагается обязанность обеспечить доступ таможенных органов к учету товаров, а таможенные органы наделяются полномочиями осуществлять проверку систем и процессов бухгалтерского и складского учета импортеров для обеспечения доверия к информации, представляемой при таможенном декларировании. Вместо удержания товаров до момента проверки правильности исчисления таможенных платежей следует использовать генеральные финансовые гарантии в размерах, адекватных риску уклонения от их уплаты.

Использование методов контроля после выпуска товаров напрямую следует из обязательств России как участницы Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Брюссельского протокола 1999 года⁹. Ис-

⁸ Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году. С. 71–74. <http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/89908>.

⁹ Федеральный закон от 03.11.2010 № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106385/. Стандарт 6.6 Главы 6 Генерального приложения к Конвенции. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106124/.

пользование аудита после выпуска товаров с целью ускорения их выпуска является также требованием Соглашения об упрощении процедур торговли¹⁰.

Таможенные процедуры, стимулирующие развитие экспорта

Таможенный кодекс ЕАЭС предусматривает возможность применения ряда таможенных процедур, которые традиционно используются для стимулирования развития экспортно ориентированных производств, вовлечения отечественных компаний в международные производственно-технологические цепочки: свободная таможенная зона, свободный склад, переработка на таможенной территории.

Все эти процедуры предусматривают возможность использования при производстве продукции на экспорт иностранных материалов, сырья, компонентов без уплаты ввозных таможенных пошлин и НДС, а свободная таможенная зона и свободный склад дополнительно предоставляют возможность ввоза без уплаты таможенных платежей оборудования, запасных частей и комплектующих к нему.

Сдерживающими факторами для применения этих процедур являются усложненные таможенные формальности. В частности, необходимость доказать, что экспортные товары произведены именно из тех иностранных товаров, в отношении которых не уплачены таможенные платежи. При этом, как правило, таможенные органы настаивают на индивидуальной идентификации каждого иностранного товара, ввезенного по конкретной таможенной декларации, в изготовленном продукте. В Калининградской области, где применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны, каждая партия товара сопровождается заключением Калининградской торгово-промышленной палаты об идентификации иностранных товаров в изготовленной продукции, стоимость подготовки которого в среднем составляет около 5 тыс. руб.

Использование данных количественного учета предприятий артикульной (номенклатурной) единицы материально-производственных запасов при их принятии к учету и расходовании в производстве продукции за определенный период сняло бы эти проблемы. Безусловно, такой подход работает при доверии со стороны таможенных органов к системе учета импортера.

¹⁰ Федеральный закон от 02.03.2016 № 38-ФЗ «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации», п. 5.1 ст. 7 Соглашения. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194688/.

Для применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны помимо этого установлены очевидно завышенные требования к обустройству и оборудованию зоны таможенного контроля, внутри которой осуществляется производство товаров. Подсчитано, что для соблюдения требований по ограждению зоны таможенного контроля и обеспечения пропускного режима резидент Свободного порта Владивосток должен потратить от 2 до 5 млн руб., а в некоторых случаях и большую сумму. Из 830 резидентов Свободного порта Владивосток менее десяти используют таможенную процедуру свободной таможенной зоны, в том числе и по причине необходимости высоких финансовых вложений для ее применения.

Для таможенного контроля необходимо внедрять анализ сведений о количестве использованных иностранных компонентов для производства продукции за определенный период, соотносить изготовленную продукцию по фактическим (или усредненным) нормам выхода (расхода) за определенный период с таможенными декларациями, по аналогии используя бухгалтерский метод ФИФО (предположение, что сначала для производства используются те компоненты, в отношении которых таможенная декларация подана в наиболее ранний срок). Именно таким образом работают таможенные органы в других странах, применяющих подобные таможенные процедуры для поддержки экспорта. Разумеется, при этом так же, как и для фискального контроля при обычном импорте, таможенный орган должен обладать полномочиями на проверку систем и процессов бухгалтерского и складского учета и иметь доступ к такому учету, а лица, использующие льготные таможенные процедуры, обязаны периодически подтверждать надежность и достоверность своих систем учета товаров.

Электронные документы

В современном мире сделки международной купли-продажи товаров, как правило, заключаются в электронной форме — посредством обмена электронными письмами в виде оферты и ее акцепта, заказа товаров в интернет-магазинах. Заключение сделок в такой форме не противоречит нормам Гражданского кодекса РФ. Российская Федерация с 2013 года является участницей Конвенции Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах¹¹. При этом

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2013 № 940 «О принятии Конвенции Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах».

в российском законодательстве единственным способом идентификации электронного документа (сообщения) между участниками гражданских правоотношений и государством является его подписание электронной подписью (ЭП), признаваемой в Российской Федерации¹².

На практике таможенные органы для исполнения своих контрольно-надзорных функций требуют представления внешне-торгового контракта в виде единого документа на бумажном носителе, подписанного сторонами контракта. Основная проблема признания в качестве договора нескольких документов, которыми обмениваются участники сделки в электронной форме, заключается в том, что в соответствии с требованиями ГК для такого признания необходимо достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору.

Между участниками гражданско-правовых отношений складываются отношения, в которых сделки на свой страх и риск оформляются в электронном виде. Правовая оценка судебными органами таких сделок в случае наличия споров неоднозначна. В отсутствие правовой урегулированности статуса совершаемых в электронной форме сделок их участники не могут представить доказательства их совершения в таможенные органы или любые другие государственные органы, если это необходимо для выполнения требований в рамках таможенного администрирования. Эти замечания относятся к любым документам, которые составляются участниками гражданских правоотношений в электронном виде при осуществлении внешнеторговой, перевозочной и иной хозяйственной деятельности.

Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматривается принятие федеральных законов, направленных на создание правовых условий для формирования электронного гражданского оборота¹³. На практике до принятия таких законов при наличии документа в электронной форме (в том числе в форме скан-копии) для представления в таможенный орган сначала нужно подписать его бумажную версию, а затем вручную преобразовывать в электронный документ в формате, определенном ФТС России.

С 1 июля 2018 года вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 31.12.2017 № 504-ФЗ, которыми в том числе предусмотрено использование участниками закупок усиленной

¹² В соответствии со ст. 6 и 7 Федерального закона «Об электронной подписи» от 06.04.2011 № 63-ФЗ.

¹³ П. 1.4 утвержденного Паспорта национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (Протокол от 24.12.2018 № 18). <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6czMkPF.pdf>.

квалифицированной электронной подписи¹⁴. Для иностранных лиц, участвующих в госзакупках, не снимается обязанность использования электронной подписи, но при этом предусматривается, что они могут получить ЭП в российских удостоверяющих центрах либо использовать ЭП, которые созданы в иностранных государствах и при этом признаются в Российской Федерации¹⁵. Правда, единственное иностранное государство, электронная подпись которого признается, — это Республика Беларусь, и то только для участия в госзакупках.

Очевидно, что проблемы признания электронных документов, исходящих от иностранных лиц, требуют системного решения, по крайней мере как необходимое условие дальнейшего совершенствования государственного контроля трансграничных перемещений товаров.

В январе 2018 года Российская Федерация присоединилась к Дополнительному протоколу к Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ), касающемуся электронной накладной, подписанному в Женеве 20 февраля 2008 года¹⁶.

В условиях распространенной практики замены СМР¹⁷ (международной автотранспортной накладной) перед границей ЕАЭС другим документом для искажения сведений о перевозимых грузах использование СМР в электронном виде оказало бы существенное влияние на процедуры и качество таможенного контроля. При оформлении транзита таможенные органы для предотвращения подмены накладной на бумажном носителе в процессе перевозки грузов по территории России до сих пор используют сейф-пакеты, которые при вскрытии оставляют видимые следы.

Протокол устанавливает строгие требования к признанию аутентичности электронной накладной, к числу которых отно-

¹⁴ Совместное письмо Минфина России и Минкомсвязи России от 01.08.2018 № 24-06-05/54209 и ОП-П15-085-18306 «О совместной позиции Минфина России и Минкомсвязи России о применении электронной подписи участниками закупок, являющимися иностранными лицами, при участии в электронных процедурах, предусмотренных Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»».

¹⁵ К таким подписям относятся: (1) электронные подписи и сертификаты, выпущенные в соответствии с нормами права иностранного государства и международными стандартами, соответствующие усиленной квалифицированной электронной подписи и квалифицированному сертификату, выданному удостоверяющим центром, получившим аккредитацию на соответствие требованиям Федерального закона «Об электронной подписи»; (2) электронные подписи и сертификаты, для которых обеспечено взаимное признание государствами — членами международных договоров для использования в сфере госзакупок.

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2018 № 83 «О присоединении Российской Федерации к Дополнительному протоколу к Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ), касающемуся электронной накладной». <http://static.government.ru/media/files/7j81R75gsRhDWabPleAq70m91A4SMYEw.pdf>.

¹⁷ Официальное сокращенное название Конвенции о договоре международной перевозки грузов автомобильным транспортом, от фр. *Convention relative au contrat de transport international de Marchandise par Route*.

сятся требования идентификации подписанта (сигнатария) электронного документа и его защиту от внесения изменений без их обнаружения. Выполнение этих требований в рамках государств, каждое из которых имеет собственное законодательство о цифровой подписи, затруднено. Пока электронная накладная применяется только при перевозках между Францией и Португалией, и то в случае составления накладной компаниями, список которых ограничен¹⁸.

Шаги по устранению части обозначенных выше проблем должны быть предприняты в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», в соответствии с паспортом которой к концу 2018 года планируется принять федеральный закон, предусматривающий урегулирование статуса совершаемых в письменной (электронной) форме сделок, а также автоматизированных («самоисполняемых») договоров, а к 31 июля 2019 года — принять федеральный закон, предусматривающий уточнение понятия электронного документа, определение процедур хранения документов, в том числе электронных, использования и хранения электронного дубликата (электронного образа) документа. Однако по состоянию на начало 2020 года эти законодательные инициативы по-прежнему находятся на стадии обсуждения¹⁹.

Нетарифные меры

Помимо проблем контроля фискального характера следует отметить проблемы, возникающие при контроле соблюдения нетарифных мер регулирования.

Несогласованность действий государственных контролирующих органов в пунктах пропуска. В пунктах пропуска через государственную границу осуществляются семь видов государственного контроля. Каждый из них имеет свои цели и задачи, предусматривает свои технологии осуществления, требования к документам и сведениям, которые лица должны предъявлять для контроля. Кроме того, проблемой является последовательный характер осуществления проверочных мероприятий вместо их одновременного проведения. Например, проведение таможенного контроля не начинается до завершения ветеринарного

¹⁸ <https://www.iru.org/ru/innovation/e-cmr>.

¹⁹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием регулирования в сфере электронной подписи» поддержан Правительством Российской Федерации (заключение от 28.06.2019). <http://government.ru/activities/selection/303/37188/>. Проект поправок в некоторые акты Правительства РФ, в том числе в Постановление от 2011 года № 272. <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=98335>.

или фитосанитарного контроля. Результаты осуществления фитосанитарного контроля фиксируются на бумажных документах, которые представляются в таможенный орган. При этом проверка товаров в форме осмотра или досмотра может осуществляться как должностными лицами Россельхознадзора, так и таможенными органами. Несогласованность процедур приводит к тому, что один и тот же товар может подвергаться проверке неоднократно.

Технологии «единого окна» в экспериментальном режиме используются в отдельных морских портах (в Калининграде, Находке) и вызывают многочисленные замечания со стороны заинтересованных лиц — судовладельцев, морских операторов, грузополучателей. Критика вызвана тем, что используемые технологии не согласуются с международными формами и стандартами предоставления информации в электронном виде. Соответственно, для предоставления информации в государственные контролирующие органы ее нужно специально преобразовывать из одного формата в другой, что связано с временными и финансовыми издержками. Кроме этого, критике подвергается избыточность в требованиях предоставления информации от перевозчика, который для выполнения требований государственных органов вынужден ее запрашивать у импортеров-грузополучателей лишь для того, чтобы направить ее в контролирующий орган.

Наиболее эффективным инструментом преодоления такой негативной практики является внедрение государственного контроля по технологии «единого окна», основанной на однократности предоставления информации в электронном виде для всех видов контроля в единый пропускной канал.

Избыточность требований при проверке соответствия товаров техническим регламентам. Законодательством о техническом регулировании предусматривается представление в таможенный орган одновременно с таможенной декларацией документов, подтверждающих соответствие товаров обязательным требованиям технических регламентов — декларации о соответствии или сертификата соответствия²⁰. В процессе контроля в отдельных случаях таможенные органы проверяют не только наличие указанных документов, но также правомерность их выдачи, требуя представления протоколов испытаний, деклараций на товары, подтверждающих их ввоз в качестве образцов для испытаний, результатов анализа состояния производства и других документов,

²⁰ Положение о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза, утвержденное решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25.12.2012 № 294. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139873/.

на основе которых выдается заключение о соответствии согласно техническому регламенту²¹. В этих случаях выпуск товаров может задерживаться. По сути, таможенные органы дублируют функции других контролирующих органов.

Также в законодательстве о техническом регулировании²² устанавливается требование о наличии маркировки товаров (их упаковки) до выпуска продукции в обращение. Таможенные органы, используя схожесть понятия выпуска для обращения, применяемого для целей технического регулирования, с таможенным выпуском, истолковывают требование наличия маркировки как условие выпуска товаров таможенными органами в соответствии с таможенным законодательством. Это влечет для импортеров существенные дополнительные затраты, связанные с необходимостью осуществлять маркировку ввозимой продукции в третьих странах либо помещать продукцию для ее маркировки на таможенные склады до того, как в отношении товаров будет заявлена таможенная процедура выпуска для внутреннего потребления.

Расширительное толкование таможенными органами собственных полномочий в части проверки наличия маркировки на товарах (упаковке товаров) дублирует функции, закрепленные за другими органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) в области технического регулирования (Росаккредитацией, Росстандартом, Роспотребнадзором). Требуется перераспределение функций и полномочий между контролирующими (надзирающими) органами таким образом, чтобы, во-первых, дублирование функций контролирующих органов было исключено, а во-вторых, импортеры могли выполнять требования в части маркировки товаров на территории ЕАЭС, если это для них экономически более выгодно, чем оплачивать такую работу за рубежом.

Транзит

Многоэтапность оформления транзитных товаров. Таможенным законодательством ЕАЭС для транзитных перевозок предусмотрено несколько этапов таможенного оформления товаров: операции по прибытию в пункт пропуска, таможенный транзит (помещение под таможенную процедуру и завершение

²¹ Письмо ФТС России от 14.06.2018 № 14-88/35479. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300633/.

²² Протокол о нетарифном регулировании в рамках ЕАЭС, Порядок применения единого знака обращения продукции на рынке ЕАЭС, утвержденный решением Комиссии Таможенного союза от 15.07.2011 № 711, технические регламенты Таможенного союза. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117846/.

ее действия) и убытие товаров. На каждом этапе требуется выполнение определенных условий и совершение определенных таможенных операций, в том числе связанных с представлением документов и сведений и проверкой (осмотром, досмотром) товаров, транспортного средства, на котором товары перемещаются через границу. При этом операции, связанные с прибытием и убытием товаров и транспортных средств, сопряжены с необходимостью представления документов на бумажных носителях.

Показателен пример применения таможенных процедур в международных транспортных коридорах «Приморье-1» и «Приморье-2». При перевозке товаров железнодорожным транспортом на расстояние 50 км от железнодорожного пункта пропуска Махалино до морских портов Зарубино и Посьет общий срок доставки транзитных товаров с учетом времени на выполнение всех установленных формальностей составляет пять суток, а при перевозке товаров из Гродеково в порты Владивосток, Находка и Восточный — восемнадцать — двадцать суток. При этом следует учесть, что товары, перевозимые на короткой дистанции по территории России, следуют из Китая за пределы таможенной территории ЕАЭС. Для радикального сокращения сроков проведения административных процедур по инициативе Минвостокразвития принято постановление Правительства РФ²³, в котором предусматривается, что пункт пропуска, через который транзитные товары попадают на таможенную территорию, не должен считаться местом прибытия для целей совершения таможенных формальностей, а таковым для китайских товаров следует считать непосредственно эти самые морские порты (Зарубино и Посьет, для пункта пропуска Пограничный (Гродеково) — соответственно порты Владивосток, Находка и Восточный).

Этот пример свидетельствует о том, что устоявшиеся процедуры и технологии контроля в пунктах пропуска должны быть пересмотрены в сторону сокращений и упрощений, особенно при международном транзите товаров. В частности, такие требования, как классификация товаров в соответствии с ТН ВЭД, представление транзитной декларации при наличии транспортных документов и отсутствии существенных рисков несанкционированного вскрытия транспортных средств, разгрузка товаров без таможенного контроля, могут быть отменены, а в качестве средств, обеспечивающих проведение таможенного контроля,

²³ Постановление от 22.06.2017 № 732 «Об определении пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенных в Приморском крае, для прибытия в Российскую Федерацию отдельной категории товаров, ввозимых с территории Китайской Народной Республики». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71601870/>.

могут признаваться пломбы (запорно-пломбировочные устройства) перевозчика или иностранных контролирующих органов.

Унификация требований для облегчения транзита. Для транзита автомобильным транспортом и смешанными видами транспорта ограничением является необходимость выполнения различных формальностей при пересечении границы каждого государства или при перегрузке с одного вида транспорта на другой. Общими во всех государствах транзита, как правило, являются требования представления таможенной декларации и финансовых гарантий уплаты таможенных платежей, если товары не будут вывезены с таможенной территории в установленный срок. Для государств, входящих в ЕАЭС, такие требования унифицированы, однако с другими государствами, расположенными на Евразийском континенте, имеются проблемы.

Унификация требований государств транзита к таможенным документам и взаимное признание таможенными органами финансовых гарантий, результатов таможенного контроля, наложенных пломб и печатей — это действенный способ облегчения административных процедур при транзите. Различными международными соглашениями предусматривается использование для этих целей таких документов, как книжка МДП²⁴, карнет АТА, карнет СРД²⁵.

Привлекательность Конвенции МДП для снижения административных барьеров состоит в том, что при транзите во всех странах применяется единый таможенный документ для перевозки товаров — книжка МДП. Также предусматривается система международных финансовых гарантий транзита. Соответственно, при въезде транспортного средства на территорию государства транзита от перевозчика не требуется составления таможенных документов по правилам этого государства и представления финансовых гарантий (обеспечения уплаты таможенных платежей) по национальной процедуре. С мая 2018 года книжки МДП начали выдавать в Китае. За последние три года к Конвенции присоединились Индия, Палестина, Саудовская Аравия, Пакистан, Катар, а всего участвуют 74 государства.

Конвенция предусматривает возможность использования ее преимуществ при мультимодальных или смешанных перевозках, если определенная часть транзитной операции осуществляется автомобильным транспортом. Но по крайней мере в России и других государствах — членах ЕАЭС применение книжки МДП

²⁴ Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП), 1975.

²⁵ Таможенная конвенция о карнете АТА для временного ввоза товаров от 6 декабря 1961 года; Приложение А «О документах временного ввоза (карнеты АТА и карнеты СРД)» к Конвенции о временном ввозе от 26 июня 1990 года.

при таких перевозках спросом у перевозчиков не пользуется из-за отсутствия правил совершения таможенных формальностей при смене вида транспорта.

В России с применением процедуры МДП конкурирует обычная процедура транзита, где постепенно внедряются информационные технологии, используются таможенные документы в электронном виде. В качестве финансовых гарантий в большинстве случаев при обычной процедуре применяются поручительства отдельных компаний (по данным ФТС России, 52,7% от общей доли транзита товаров²⁶). Количество нарушений при применении национальной процедуры больше, чем в процедуре МДП. Это объясняется отсутствием механизма предварительной проверки перевозчика, слабой аналитикой в рамках системы управления рисками. В процедуре МДП каждый перевозчик проходит процедуру соответствия требованиям гарантирующей ассоциации и таможенных органов прежде, чем будет допущен к осуществлению международных перевозок с применением книжки МДП.

Еще одна проблема, препятствующая развитию транзита, — отсутствие на территории России складов для накопления и распределения товаров, в том числе в авиационных и морских портах, хотя географически для развертывания этой инфраструктуры для товаров, перевозимых из стран Юго-Восточной Азии в страны Европы, имеются все предпосылки. В Федеральном законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» предусмотрены особые экономические зоны портового типа с описанием таможенных процедур, применимых для так называемых консигнационных (бондовых) складов, но успешных примеров такого бизнеса практически нет.

Для стимулирования перемещения транзитных потоков через территорию ЕАЭС необходимо принимать дополнительные меры для снижения административных барьеров, включающие пересмотр действующих правил и технологий с отказом от избыточных требований, а также заключение международных договоров о взаимном признании таможенных документов, пломб и печатей, о международных гарантийных механизмах обеспечения уплаты таможенных платежей.

Международная электронная торговля

Объемы иностранных товаров, закупаемых физическими лицами в Российской Федерации в интернет-магазинах, демонстрируют устойчивый рост на протяжении последних лет. Так, по неко-

²⁶ Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году. С. 29. <http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federacii/document/89908>.

торым оценкам, этот рост в 2018 году составил 59% по сравнению с предыдущим годом²⁷.

Установленные в ЕАЭС²⁸ квоты на беспошлинный ввоз товаров в рамках интернет-торговли в размере 1 тыс. евро в месяц при среднем чеке покупки до 100 евро, по сути, легализуют канал ввоза товаров без уплаты таможенных пошлин и налогов. Развитие информационной, платежной и транспортно-логистической инфраструктуры, способствующей совершению покупки в интернет-магазинах, представляет серьезную угрозу для традиционных магазинов, которые импортируют товары, подчиняясь общим правилам ввоза с уплатой таможенных платежей и соблюдением нетарифных ограничений, в том числе в области технического регулирования.

В доставке интернет-посылок из-за границы ФГУП «Почта России» имеет привилегии по сравнению с другими транспортными операторами, включая экспресс-перевозчиков, из-за особого статуса международных почтовых отправлений, закрепленных международными правилами Всемирного почтового союза: использование в качестве таможенных деклараций почтовых квитанций, составленных в стране отправления, проведение таможенных операций за физическое лицо без его участия. Подавляющее большинство всех поступающих посылок, содержащих иностранные товары, приобретенные в интернет-магазинах, доставляются в виде международных почтовых отправлений Почтой России²⁹.

Длительность доставки товаров из Юго-Восточной Азии подталкивает иностранные компании к созданию на территориях сопредельных с Россией государств таможенных складов, распределительных центров, куда наиболее востребованные в интернет-магазинах товары ввозятся большими партиями, а оттуда уже поступают на территорию России в виде отдельных посылок в адрес частных лиц. В частности, такие склады создаются в прибалтийских государствах (Литве, Эстонии), в Германии, Финляндии, Грузии и других странах.

Для развития экспорта российских товаров путем их продажи в интернет-магазинах есть несколько ограничений: отсутствие масштабной интернет-платформы, сопоставимой с крупнейшими игроками на этом рынке в других странах (например, в Китае [Hu

²⁷ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=93325>.

²⁸ Приложение 1 к Решению Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 107 «Об отдельных вопросах, связанных с товарами для личного пользования». <https://base.garant.ru/71903282/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/>.

²⁹ Доля Почты России на посылочном рынке в 2017 году составила 67%. <https://www.pochta.ru/news-list/item/2381086249>. В 2018 году Почта России обработала 345 млн международных почтовых отправлений с товарными вложениями, что на 22% выше показателя за 2017 год (284 млн отправлений). Объем внутренних отправлений увеличился на 9%, до 88 млн штук. <https://www.pochta.ru/news-list/item/2964009356>.

et al., 2016]), сложности с таможенным декларированием и применением ставки НДС в размере 0%, что законодательно урегулировано только для международных почтовых отправлений.

Со стороны Минфина и ФТС России неоднократно появляются инициативы о применении к посылкам, ввозимым из-за рубежа в адрес физических лиц, тех же пошлин и налогов, которые применяются в торговом обороте, либо в более низких размерах³⁰. Кроме этого, обсуждаются предложения о правилах допуска к праву декларирования посылок таможенным органам иных лиц, кроме почтовых организаций. Предполагается, что такими лицами могут стать специально уполномоченные на это операторы, отвечающие требованиям платежеспособности и надежности в части достоверности информации, передаваемой таможенным органам. Пока такие правила внедряются в режиме эксперимента³¹.

В качестве одного из вариантов решения накопленных проблем в регулировании электронной торговли могло бы стать внедрение модели, которая, с одной стороны, позволила бы облагать покупки в интернет-магазинах таможенными платежами, а с другой — стимулировать перемещение бондовых (накопительных, консигнационных) складов на территорию России. Идея заключается в том, чтобы позволить беспошлинно хранить наиболее востребованные для реализации через каналы интернет-торговли товары на территории России. При покупке товара в интернет-магазине срок его доставки существенно сокращается за счет территориальной близости, но при этом предлагается облагать товары таможенными платежами без какой-либо беспошлинной квоты после их приобретения физическими лицами в интернет-магазинах. Правовые предпосылки для внедрения предлагаемой модели в таможенном законодательстве заложены. Бондовые склады могут функционировать в рамках таможенных процедур таможенного склада, свободного склада или свободной таможенной зоны. Содержание этих процедур позволяет ввозить и хранить товары на таможенной территории без уплаты таможенных платежей в период их хранения. Однако для того, чтобы модель могла быть применена на практике, необходимы правовые решения об условиях и требованиях выпуска товаров с территории бондовых складов в адрес физических лиц, что действующее таможенное законода-

³⁰ Базанова Е., Стеркин Ф. С 2020 года может быть введена пошлина за любую интернет-покупку за рубежом // Ведомости. 2018. 17 июня. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/06/18/773007-poshlina-internet-pokupku>. Минфин предложил ввести налог на покупки в зарубежных интернет-магазинах // Lenta.ru. 2016. 5 декабря. <https://lenta.ru/news/2016/12/05/crossborder/>.

³¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=82856>.

тельство не предусматривает. Опыт по использованию подобных моделей имеется в Китае³².

Рынок околотаможенных услуг

Склады временного хранения. Помимо административных барьеров дополнительные издержки для компаний создает институт складов временного хранения. Непрозрачные процедуры наделения владельцев складских комплексов привилегиями хранить импортные товары до их выпуска и получать монопольные доходы от предоставления услуг, навязанных перевозчикам и владельцам товаров, в ряде случаев приводят к искусственному удлинению сроков совершения таможенных формальностей. От решения таможенного органа провести проверку товара, продлить сроки его выпуска зависят доходы владельца СВХ, что само по себе потенциально содержит риск коррупционных связей. Сохраняющиеся при этом требования бесплатно размещать таможенные органы на площадях СВХ и создавать условия для их работы только усиливают эти риски.

Внедрение механизмов таможенного администрирования с предварительным (до ввоза) анализом информации и осуществлением фискального контроля после выпуска товаров позволит отказаться от СВХ как места хранения товаров под таможенным контролем вне пределов пунктов пропуска.

Поручительство при транзите. Условием помещения товаров под таможенную процедуру транзита является представление финансовых гарантий уплаты таможенных платежей, в случае если товар не будет доставлен в установленные сроки в место его доставки (место вывоза за пределы таможенной территории).

ФТС России выбрала семь компаний, которые наделены монопольным правом выступать в качестве поручителей (то есть за определенную плату выдавать финансовые гарантии) перед таможенными органами при транзите иностранных товаров³³. Критерии, по которым указанные компании отобраны, не являются публичными.

По опыту ЕС, где к деятельности по финансовому гарантированию транзита допускается неограниченное количество компаний, отвечающих требованиям платежеспособности и компетентности, допуск к приносящей прибыль деятельности должен быть основан на прозрачных критериях и правилах.

³² Руководство по таможенному оформлению в порту Шэньчжэнь. <http://www.szceb.cn/jsp/web/jsp/guide08.jsp#guideTab>.

³³ http://old.ved.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1722:2013-12-04-06-58-04&catid=32:2011-05-04-09-26-34&Itemid=1839.

Планы по аутсорсингу таможенного аудита. В течение последних двух лет идет эксперимент, суть которого состоит в передаче таможенного аудита на аутсорсинг («становление и развитие независимого профессионального таможенного аудита как инструмента таможенно-налогового администрирования»). Создана Ассоциация таможенных аудиторов и консультантов — «Таможенный аудит». В открытом доступе нормативных или иных правовых актов, связанных с созданием подобного института, нет. Но, как сообщается на сайте ФТС России³⁴, есть планы по использованию заключений так называемых таможенных аудиторов при категорировании участников ВЭД.

Представляется, что подобные псевдоинструменты таможенно-налогового администрирования могут иметь своим последствием навязывание бизнесу очередной платной услуги. Это, по сути, блокирует развитие института организации контроля после выпуска товаров, создает предпосылки для коррупции.

Полезность внешнего аудита со стороны частных организаций должна оценивать сама компания в рамках внутренних программ риск-менеджмента [Widdowson, 2005]. Таможенной службе необходимо создать собственную государственную службу профессионального аудита с компетентными кадрами для повышения надежности таможенного контроля и переноса фискального контроля на этап после выпуска товаров.

Инфраструктура пунктов пропуска на государственной границе

Анализ товаропотоков через пункты пропуска на государственной границе России показывает, что, несмотря на негативные внутренние и внешние тенденции во внешнеторговой сфере, в последние годы рост объемов внешней торговли сохраняется, а товарная структура и география внешнеторговых товарных потоков в целом за исключением отдельных направлений (например, российско-украинской границы) изменяется незначительно³⁵.

³⁴ Итоги эксперимента по установлению возможности использования таможенными органами Российской Федерации аудиторских заключений для целей таможенного контроля. http://old.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=24604:2017-01-11-06-29-38&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2055.

³⁵ Так, по данным таможенной статистики (доклад «Таможенная служба Российской Федерации в 2018 году»), внешнеторговый оборот Российской Федерации в 2018 году составил 688 млрд долл. и по сравнению с 2017 годом увеличился на 18%, в том числе экспорт — на 450 млрд долл. (рост на 26%), импорт — на 238 млрд долл. (рост на 5%). Наряду с ростом объемов внешней торговли в стоимостном выражении имел место и рост поставок товаров в физическом выражении. <http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/176084>.

Обустройство и развитие пунктов пропуска характеризуются достаточно низкой эффективностью. Ситуация на традиционно перегруженных пунктах пропуска не улучшается, но при этом каждый год в программных и стратегических документах добавляется развитие новых пунктов пропуска, на подходах к которым начинают формироваться протяженные очереди транспортных средств.

В настоящее время задача по снятию логистических ограничений для осуществления внешней торговли приобретает дополнительную актуальность и включена в перечень национальных целей и задач, обозначенных в Указе Президента РФ № 204.

Органами государственной власти проводится работа по выявлению наиболее загруженных пунктов пропуска и проведению их модернизации³⁶, но она осложняется тем, что отсутствует актуальная (а в большинстве случаев вообще какая-либо) информация об их проектной пропускной способности. Паспорта пунктов пропуска, которые в конце 2017 — начале 2018 годов были актуализированы Минтрансом, в существенной части (около 70%) не содержат сведений о проектной пропускной способности, что не позволяет достоверно оценить степень загрузки пункта пропуска и спрогнозировать, когда наступит критическая точка, при которой работа пункта пропуска будет парализована из-за роста грузо- и пассажиропотоков.

Для проведения корректного отбора и ранжирования приоритетных для модернизации пунктов пропуска необходима разработка методологии оценки текущей и перспективной пропускной способности [Каукин, Идрисов, 2013а; 2013b] и, соответственно, их перспективной инфраструктурной оснащенности. Проводимая Минтрансом работа³⁷ предполагает для решения этой задачи использовать критерий выбора такого уровня инфраструктурной оснащенности пункта пропуска, который обеспечивал бы максимальное соответствие нормативным требованиям, что не позволяет в полной мере решить проблему перегруженности при существенном росте грузо- и пассажиропотоков.

Лучшие мировые практики показывают, что методология оценки текущей и предполагаемой пропускной способности пунктов пропуска, их перспективной оснащенности должна базироваться на минимизации времени прохождения пункта пропуска (с учетом финансовых и нормативных ограничений). Без этого

³⁶ <https://www.mintrans.ru/press-center/news/8826>.

³⁷ <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0373100096717000038>.

выполнение целей и задач по снижению внешнеторговых барьеров, сформулированных в Указе № 204, будет дополнительно затруднено.

Показатели эффективности деятельности таможенных органов

На практике оценка эффективности деятельности таможенных органов осуществляется по сумме собранных таможенных платежей. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно взглянуть на любые ведомственные программы и отчеты³⁸, публичные выступления руководителей службы³⁹.

В Перечне показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года), утвержденном Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 № 570-р, формально содержатся и другие показатели: количество документов для таможенного оформления, время прохождения таможенных операций и т. д. Однако их выполнение не отражает реальной ситуации. Например, предельное время совершения таможенных операций установлено только для компаний, включенных в «зеленый сектор» (товары которых не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки документов и (или) досмотра). Показатель, учитывающий долю деклараций, оформленных в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, оторван от реальности. Для того чтобы подать декларацию в электронном виде, импортер предварительно обязан загрузить все документы в свой электронный архив в форматах, утвержденных ФТС России⁴⁰. То есть декларант обязан не только иметь в наличии документы, но также преобразовать их в тот электронный формат, который приемлем для таможенных органов.

Полноценное изменение системы мотивации таможенных органов и ее переориентация на показатели затратности (для бизнеса и государства) и эффективности (уровень достоверности декларирования или собираемости таможенных платежей исходя

³⁸ См., например, доклад «Таможенная служба Российской Федерации в 2018 году».

³⁹ См., например: Интервью руководителя ФТС России Владимира Булавина программе «Поздняков» // Телеканал НТВ. 2018. 25 декабря. <http://customs.ru/press/aktual-no/document/167560>.

⁴⁰ Порядок использования Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов при таможенном декларировании и выпуске (отказе в выпуске) товаров в электронной форме после выпуска таких товаров, а также при осуществлении в отношении них таможенного контроля, утвержденный Приказом ФТС России от 17.09.2013 № 1761.

из фактического или прогнозируемого объема товарооборота) невозможны без изменения подходов к бюджетному планированию, включения в него механизмов формирования резервов федерального бюджета на случай недосбора таможенных и налоговых платежей в связи с изменением внешнеэкономической и внутренней конъюнктуры, создания автоматических бюджетных стабилизаторов и разработки других механизмов.

Вместе с тем с учетом всех сложностей формирования согласованной по стимулам системы целеполагания таможенных органов (проблема «принципал — агент») в условиях слабой наблюдаемости их «усилий» для построения системы мотивации и оценки эффективности проводимых изменений необходимы разработка и внедрение новых методик, анализирующих эффективность и результативность контроля и уровень соответствующих затрат государства и бизнеса. В основу этих методик должны быть положены оценки налоговых разрывов и соотношения оборота легально и нелегально (с нарушением установленных правил) ввезенных товаров на внутреннем рынке, а также скорости совершения контрольных мероприятий при перемещении товаров через таможенную границу и их стоимость для участников ВЭД и государства.

Однако несмотря на то, что в основу таможенного контроля положен анализ рисков, оценка эффективности управления рисками фактически не осуществляется. Отчеты о суммах собранных таможенных платежей, количестве административных или уголовных дел не дают реального представления о нарушениях внешнеторговых правил, которые не были пресечены, и их последствиях. Единственным известным нам документом, определяющим методику оценки незаконного ввоза товаров, является Приказ Росстата от 21.12.2017 № 854⁴¹, касающийся товаров легкой промышленности. Методика основана на балансовом методе, предполагающем сопоставление «законных» товарных ресурсов, учитываемых в статистике, с объемами их реализации в стоимостном выражении. Приветствуя начало работы в этом направлении хотя бы на одном рынке, следует отметить, что при столь значительной по масштабам незаконной деятельности в указанной сфере⁴² данные статистики могут быть сильно иска-

⁴¹ «Об утверждении методики расчета показателя “Доля незаконно произведенных на территории Российской Федерации и незаконно ввезенных на территорию Российской Федерации товаров легкой промышленности в розничном товарообороте”».

⁴² По оценкам Минпромторга, «в России “оседает” неучтенной продукции легпрома более чем на шесть миллиардов долларов ежегодно». *Игнатова О.* Необъяснимо, но контрафакт // Российская газета. 2018. 22 апреля. <https://rg.ru/2018/04/22/minpromtorg-v-rossii-kontrafakt-realizuetsia-cherez-legalnye-magaziny.html>.

жены. Кроме того, методика определяет расчет суммарной доли в розничном товарообороте как незаконно ввезенных на территорию Российской Федерации, так и незаконно произведенных на территории Российской Федерации товаров легкой промышленности, что не позволит выявить, какая часть нарушений приходится на импорт.

Отсутствие оценки ситуации, уровня нарушений как в целом при импорте, так и на отдельных рынках не обеспечивает должным образом определения показателей эффективности работы таможенной службы. Такая оценка должна быть ядром для управления рисками, чтобы служба могла адекватно реагировать на угрозы, сосредотачивать свои ограниченные ресурсы на проверках только тех товарных партий, незаконный ввоз которых имеет серьезные последствия.

Литература

1. Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г. Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. М.: Дело, 2019.
2. Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г. Таможенное администрирование в России: направления совершенствования // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 3. С. 106–131.
3. Каукин А. С., Идрисов Г. И. Анализ издержек перемещения товаров при моделировании внешнеторговых потоков // Российское предпринимательство. 2013а. № 13 (235). С. 119–125.
4. Каукин А. С., Идрисов Г. И. Гравитационная модель внешней торговли России: случай большой по площади страны с протяженной границей // Экономическая политика. 2013б. Т. 8. № 4. С. 133–154.
5. Arvis J. F., Saslavsky D., Ojala L., Shepherd B., Busch C., Raj A., Naula T. Connecting to Compete 2016: Trade Logistics in the Global Economy. Washington, DC: World Bank, 2016.
6. Han C. R., McGauran R. Tracing Trails: Implications of Tax Information Exchange Programs for Customs Administrations // World Customs Journal. 2014. Vol. 8. No 2. P. 3–13.
7. Hu R. R., Tan Y. H., Heijmann F. F. A New Approach to E-Commerce Customs Control in China: Integrated Supply Chain — A Practical Application Towards Large-Scale Data Pipeline Implementation // World Customs Journal. 2016. Vol. 10. No 2. P. 65–82.
8. Widdowson D. Managing Risk in the Customs Context. Washington, DC: Customs Modernization Handbook, 2005. P. 91–99.

Ekonomicheskaya Politika, 2020, vol. 15, no. 1, pp. 108-135

Galina V. BALANDINA. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84/9, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: balandina-gv@ranepa.ru

Yuriy Yu. PONOMAREV, Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84/9, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation); Gaidar Institute

for Economic Policy (str. 1, 3–5, Gazetny per., Moscow, 125993, Russian Federation).

E-mail: ponomarev@ranepa.ru

Sergey G. SINELNIKOV-MURYLEV, Dr. Sci. (Econ.), Professor. Russian Foreign Trade Academy (4a, Pudovkina ul., Moscow, 119285, Russian Federation).

E-mail: sinel@vavt.ru

Customs Administration in Russia: State-of-the-Art Procedures to Be Followed

Abstract

The Federal Customs Service of Russia declares the improvement in the quality of customs administration and reduction of the administrative burden on business through automation of registration and release of customs declarations filed by low-risk foreign trade operators (80% by 2020), enhancing foreign trade operator categorization by risk level. However, the main improvements in customs administration, enshrined in the government plans, retain the basic technologies and business processes unchanged, and thus preserve the main problems. As a result, Russia lags behind developed and some developing countries in international customs ratings. The article considers the most urgent problems in the customs sphere and presents proposals for their solution. We examine the problems of international transit related to the harmonization of customs documents and financial guarantees with countries involved in transit operations. The use of primary documents by economic operators, including the use of foreign electronic data, has been considered for electronic document circulation. With regard to non-tariff measures, the possibility of transferring control over compliance with technical regulation measures to domestic circulation is addressed. Another important issue is the possibility of introducing general financial guarantees in amounts adequate to non-payment risks. Big data involvement (producers, persons involved in the supply chain, goods turnover in the territory etc.) for risk management system development in the customs sphere is discussed. Conditions for the creation of consignment warehouses in Russia, for Internet shops in particular, are regarded as one of the important directions of foreign trade infrastructure development.

Keywords: foreign economic activity, customs administration, risk management system, single window.

JEL: F01, F02, F13.

References

1. Balandina G. V., Ponomarev Yu. Yu., Sinelnikov-Murylev S. G. *Tamozhennoe administrirovanie v Rossii: kakimi dolzhny byt' sovremennye procedury [Customs Administration Improvement in Russia: What Should Modern Procedures Be?]*. Moscow, Delo, 2019.
2. Balandina G. V., Ponomarev Yu. Yu., Sinelnikov-Murylev S. G. *Tamozhennoe administrirovanie v Rossii: napravleniya sovershenstvovaniya [Customs Administration in Russia: Directions of Improvement]*. *Ekonomicheskaya Politika [Economic Policy]*, 2018, vol. 13, no. 3, pp. 106-131.
3. Kaukin A. S., Idrisov G. I. *Analiz izderzhkek peremeshcheniya tovarov pri modelirovani vneshnetorgovykh potokov [Analysis of Expenses of Goods Transfer in Modeling of Trade Flows]*. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo [Russian Journal of Entrepreneurship]*, 2013a, no. 13(235), pp. 119-125.

4. Kaukin A. S., Idrisov G. I. Gravitatsionnaya model' vneshney trgovli Rossii: sluchay bol'shoy po ploshchadi strany s protyazhennoy granitsey [The Gravity Model of Russian Foreign Trade: Case of a Country with Large Area and Long Border]. *Ekonomicheskaya Politika [Economic Policy]*, 2013b, vol. 8, no. 4, pp. 133-154.
5. Arvis J. F., Saslavsky D., Ojala L., Shepherd B., Busch C., Raj A., Naula T. *Connecting to Compete 2016: Trade Logistics in the Global Economy*. Washington, DC, World Bank, 2016.
6. Han C. R., McGauran R. Tracing Trails: Implications of Tax Information Exchange Programs for Customs Administrations. *World Customs Journal*, 2014, vol. 8, no. 2, pp. 3-13.
7. Hu R. R., Tan Y. H., Heijmann F. F. A New Approach to E-Commerce Customs Control in China: Integrated Supply Chain - A Practical Application Towards Large-Scale Data Pipeline Implementation. *World Customs Journal*, 2016, vol. 10, no. 2, pp. 65-82.
8. Widdowson D. *Managing Risk in the Customs Context*. Washington, DC, Customs Modernization Handbook, 2005, pp. 91-99.